

O conhecimento nas negociações internacionais: um fator de capacitação do Estado *

PAMELA S. CHASEK

Imagine, por um momento, que você trabalha para o governo do seu país, seja no ministério das Relações Exteriores, seja no ministério do Meio Ambiente. Você foi designado para assistir a um encontro das Nações Unidas acerca do desenvolvimento sustentável como representante único do seu país. Possivelmente você tenha assistido a encontros anteriores. Você pode até ter sido um dos privilegiados que trabalharam na missão do seu país junto às Nações Unidas, em Nova Iorque, tendo, dessa forma, muita experiência em negociações multilaterais. Além do mais, você pode ser um perito que entenda os assuntos em negociação, no entanto, descobre como negociações multilaterais ou conferências diplomáticas funcionam. Independentemente da sua experiência anterior, você está metido numa posição pouco invejável de chefiar uma delegação de um único membro. Você não apenas se defronta com um duplo desafio, o das negociações multilaterais e o da abordagem de assuntos sensíveis sobre meio ambiente, mas se defronta também com o desafio de representar os melhores interesses do seu país diante de múltiplos grupos de trabalho e de consultas informais que ocorrem, quase sempre, simultaneamente.

Contudo, você só pode estar num único lugar ao mesmo tempo.

Este é um cenário que ocorre cada vez com mais frequência nas Nações Unidas, particularmente, na área conhecida como “Desenvolvimento Sustentável”. Houve verdadeira proliferação de negociações acerca do desenvolvimento sustentado e do meio ambiente nos últimos oito anos, desde a Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento das nações Unidas, em 1992, no Rio de Janeiro, a qual muito exigiu das capacidades e do orçamento de muitos países tanto do mundo desenvolvido quanto do subdesenvolvido. A par do deslocamento do circo das conferências mundiais, após Rio de Janeiro, – a Conferência Mundial para o Desenvolvimento Sustentável de Pequenos Estados Insulares, em barbados, em 1994, a Conferência Internacional sobre a População e De-

* Apresentado na 41ª Convenção Anual da International Studies Association (Los Angeles, 14 a 18 de março de 2000).

envolvimento, em Cairo, em 1994, o Encontro Mundial para o Desenvolvimento, em Copenhague, em 1995, a Quarta Conferência Mundial da Mulher, em Pequim, em 1995, e a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamento Humano, em Istambul, em 1996 – houve inúmeras negociações com acordos legais, bem como a série de revisões quinquenais acerca dos resultados das conferências mundiais. O calendário dos últimos cinco anos esteve recheado de negociações sobre temas como mudanças de clima, biodiversidade, biossegurança, camada de ozônio, combate à desertificação, segurança química, poluentes orgânicos, e pesca. Acrescentem-se a esses temas encontros da Comissão das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentado, Fórum Internacional sobre Silvicultura e várias Conferências da UNEP, e pode-se concluir que o calendário sobre o desenvolvimento sustentado foi assaz movimentado.

Neste estudo, serão examinados problemas que muitos países defrontam – especialmente países em desenvolvimento e países pequenos – nas negociações multilaterais sobre o meio ambiente. Isso inclui: delegações reduzidas, corpo técnico limitado, e capacidade reduzida, o que resulta em ter de apoiar-se em outros países para representar seus interesses nacionais e ter de confiar em organizações não governamentais (ONGs) e na ajuda de observadores alheios, a fim de fixar suas posições na provisão de informações. Então, naturalmente, a questão é “como conseguir mudar essa situação”? Como organizar a capacidade de seu país para uma negociação eficaz? A parte final deste documento irá identificar algumas soluções possíveis a esse problema, incluindo breve estudo de caso e uma visão no papel do “Boletim de Negociações sobre a Terra”. Não se intenta com isso transformar este documento num documento paradigma. Pretende-se sejam estas reflexões “peça de apoio” destinadas a gerar discussão e estabelecer um curso para posterior pesquisa nesta área.

PROBLEMAS DEFRONTADOS POR PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NAS NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS

As nações, normalmente, não possuem capacidade e recursos adequados para expor sua vontade política e perseguir seus próprios interesses em negociações internacionais. Não são capazes de executar estratégias de planejamento a fim de conseguir seus objetivos: muitas não detêm sequer a capacidade de formular estratégias. Em negociações multilaterais sobre o meio ambiente, muitos países em desenvolvimento são passivos e, não raras vezes, ausentes às sessões. Há várias razões para tal procedimento. Países passivos podem estar possuídos do sentimento de que eles devem participar em decisões políticas e morais, mas desejam manter um desempenho menos ostensivo. De outro lado, países passivos podem pretender ser participantes ativos, mas deixando os outros países negociar para beneficiar-se dos resultados, embora sem participar dos

custos. Outro motivo é que tais nações não dispõem de recursos suficientes, tampouco de capacidade técnica para contribuir adequadamente.

A falta de capacidade constitui outra razão que impede uma participação mais ativa nas negociações por deficiência de dados estatísticos e de outros elementos sistematicamente coligados que os formuladores necessitam para desenvolver os pontos em negociação. Outro fator pode ser a ausência de recursos analíticos, afim de avaliar corretamente a implicação que têm as propostas feitas por outros países. Ainda, outra razão para o impedimento de participação mais ativa pode ser simplesmente a falta de competência e de negociadores experientes.

Todos os delegados de governos participando em negociações multilaterais sobre o meio ambiente defrontam inúmeros desafios. Os delegados precisam estar familiarizados não só com os pontos acerca do meio ambiente em negociações, como ainda precisam eles estar a par das filigranas da diplomacia multilateral. De igual forma é conhecer a história do ponto a discutir no contexto do sistema da ONU e quais outras negociações houve precedente a presente série de negociações. Além disso, países pequenos e nações em desenvolvimento defrontam desafios adicionais, os quais impedem sua capacidade de participação efetiva nas negociações, como: tamanho da delegação, a proliferação de encontros e a falta de capacidade técnica, as quais levam a confiar em outros representantes, em outros países e nas ONGs.

DELEGAÇÕES PEQUENAS

Nem todos os países podem dar-se ao luxo de enviar uma numerosa delegação às sessões de negociação. Seria indispensável a cada país dispor de peritos na área, um *expert* em direito internacional, diplomatas com experiência em negociação e representantes governamentais de alto nível, que conhecem as posições de seus governos acerca de cada ponto. Não só é isso o que ocorre normalmente, como isso é a exceção não a regra. Hoje em dia, a delegação média nas negociações do meio ambiente está abaixo de cinco representantes; em muitos casos, não passam de um ou dois delegados. Muitos países em desenvolvimento só podem participar nas negociações, mercê do apoio do fundo especial que foi instituído para apoiar a presença de um delegado, ao menos, por país um desenvolvimento.

Delegação de um único representante está em desvantagem desde o princípio. Caso o delegado é um perito na área, mesmo assim sua contribuição nas negociações é praticamente nula. Suas intervenções são a maior parte das vezes ignoradas, porque são apresentadas numa linguagem não apropriada, mesmo se aquilo que ele fala é de nível mais prático do que o de muitos outros delegados, por vezes, como intervenções meramente retóricas. Com freqüência, perdem eles o significado sutil dos

debates políticos e não entendem as regras de procedimento, o papel das diversas regiões, dos grupos de interesse, e o mais amplo contexto internacional, no âmbito das quais se desenrolam as negociações. Naturalmente, está-se falando de uma generalização e há bom número de pontos que desenvolveram fortes habilidade de negociações. Por exemplo, caso as negociações se desenrolam em Genebra é menos dispendioso lançar mão da missão junto à ONU, aí já existente. O fato de esses delegados não terem noção dessas negociações (mormente se sessões prévias tenham ocorrido em Nova Iorque, Nairobi, Bonn, entre outros lugares), ao menos não em profundidade, e pouco ou nenhum relacionamento com os negociadores-chave de outros países parece não ter merecido a devida consideração por parte desses países. Como conseqüência, tais delegados podem marcar presença, mas muito raramente produzem um impacto nas negociações. No tempo em que tomam conhecimento das negociações, a sessão já terminou. A única vantagem, todavia, provém de esses delegados terem experiência em diplomacia multilateral e, por isso, capazes de intervir em matéria de procedimentos de natureza mais comportamental.

Há também, situações em que um governo pode estar representado por um único de seus “negociadores de utilidades”. Tal representante é, de modo geral, um diplomata, anteriormente residente em Nova Iorque, que conhece todos os atores-chave e que possui noções básicas acerca dos pontos em negociação e mais importante, que detém o conhecimento institucional dos temas a serem discutidos no contexto do ONU. Por exemplo, quando as negociações se destinam ao combate da desertificação, tal diplomata pode não ter conhecimento acerca da desertificação, mas ele sabe que recursos financeiros “novos e adicionais” são necessários para combater a desertificação e que isso está de acordo com a Agenda 21. Por isso, o foco de sua atividade negocial poderia ser de informar-se com segurança de que os países desenvolvidos providenciarão fundos adicionais para os países em desenvolvimento no contexto da convenção em negociação.

Em aditamento às limitações acima descritas, a delegação de um único membro também se defronta com o fato de que o delegado só pode estar presente numa única sessão por vez. Quando sessões paralelas são desenvolvidas, ele precisa decidir qual o grupo de trabalho a que irá assistir. Caso ele deseja demonstrar que os interesses de seu país vêm sendo tomados em consideração no outro grupo de trabalho, terá ele de recorrer a outro país para representar os seus interesses ou ele terá de correr para cá e para lá tentando tomar parte de ambas as sessões ao mesmo tempo.

MÚLTIPLOS LOCAIS DE ENCONTRO E A PROLIFERAÇÃO DE ENCONTROS

À medida que o número de processos de negociação ambientais cresce e o número de locais de discussões se multiplica, delegados de

países em desenvolvimento se encontram em desvantagem maior. É difícil para países em desenvolvimento manter representações em todos os encontros. Por exemplo, o Fórum Intergovernamental sobre Florestas manteve dois encontros em Genebra e um em Nova Iorque, entre 1997 e 2000. Desta forma, houve maiores custos para a reunião de Genebra no atendimento às primeiras duas sessões e para a terceira sessão de Nova Iorque. Raramente os países enviam seus peritos, já que não há muitos à mão; por isso foi criado um fundo especial com este propósito. Enquanto a Convenção Principal sobre as Mudanças do Clima realiza seus encontros em Bonn, onde o Secretariado está localizado, ela já realizou conferências em Berlim, Genebra, Quioto e Buenos Aires. Em alguns casos, mesmo países desenvolvidos tiveram de lançar mão do pessoal da embaixada local, com pouca ou nenhuma experiência acerca de negociações multilaterais ou sobre mudanças climáticas. A mudança contínua e irregular dos delegados governamentais na mesa das negociações, não apenas torna-se mais difícil conseguir uma linha institucional definida ou continuidade de estratégias e posições, como não permite aos delegados de países desenvolvidos travar relações pessoais com seus colegas de países adiantados, o que é um fator-chave em tais negociações.

CONFIANÇA EM UMA ÚNICA EQUIPE

Muitos países pequenos ou países em desenvolvimento não possuem uns quadros de diplomatas mais amplo, nem peritos em direito internacional, ou peritos técnicos para uma escolha mais acurada. E conseqüência, eles entendem que devem enviar o mesmo perito ou a mesma delegação para as diversas sessões de negociação sobre o meio ambiente. Se duas sessões ocorrem ao mesmo tempo, estão diante de uma escolha difícil, principalmente quando desejam que seu pessoal mais qualificado venha a assistir à Conferência. Um exemplo disso é o caso de Antígua e Barbados. Este pequeno país em desenvolvimento, no Caribe, tem um embaixador com PhD. em biologia na missão de Nova Iorque. Durante seus nove anos em Nova Iorque ele se transformou num dos mais consumados negociadores em meio ambiente, a ponto de servir nas representações das maiores convenções e corpos de negociações e foi chamado para prestar assistência como consultor acerca de alguns dos pontos mais polêmicos. Ele se desloca com freqüência de uma convenção para outra sem intervalos. A programação é de assustar e há inúmeras possibilidades de esgotamento. Quando duas sessões se realizam simultaneamente, e os países não se fizeram presentes, ele deixa uma sessão no meio e chega na outra tarde. No entanto, enquanto a negociação de um país não chega a desenvolver-se esta é a única opção.

Outro problema identificado é que devido à contenção de despesas, muitos países em desenvolvimento, especialmente do Caribe, viram-

se forçados a diminuir o número de seus representantes junto à missão da ONU, em Nova Iorque. Isso deixou menor número e menos qualificados diplomatas em Nova Iorque, o que resultou em impacto negativo nas recentes negociações sobre florestas e o Desenvolvimento Sustentável o *status* da mulher, nas quais as negociações foram suspensas em virtude do despreparo dos delegados ou da falta de familiaridade com as matérias, bem como da documentação da ONU sobre o sistema de procedimentos.

CONFIAR EM OUTROS PARA DESENVOLVER SUA PRÓPRIA POSIÇÃO

Mesmo quando um país em desenvolvimento pode enviar uma delegação para um encontro de negociações, a delegação não é suficientemente instruída acerca dos pontos em negociação. Em muitos casos, a delegação não recebe instruções claras do seu governo e se vê forçada a constituir sua própria posição. Essas são as delegações suscetíveis de sofrer as pressões por parte de outras delegações, bem como da parte das ONG's. Sem uma própria posição segura, tais delegações assinam proposituras que, acreditam, melhor correspondem aos interesses dos seus países. Na maioria dos casos, países em desenvolvimento apóiam as posições tomadas pelo Grupo – 77, ou por grupos de interesse regional ao qual elas pertencem. Ademais, tais delegações podem usar seu apoio como meio de barganha. Em alguns casos, um país que está pressionando para entrar no Conselho de Segurança pode apoiar posições de outros em diversas negociações na ONM, no sentido de garantir o voto nas eleições no Conselho de Segurança. De forma similar, alguns países podem conceder assistência financeira e técnica em troca pelo apoio numa matéria em votação. Por exemplo, no encontro em 1993 sobre a Comissão Internacional da Baleia, o Japão e a Noruega gastaram grandes somas em propaganda com países contrários à caça de baleias, em apoio aos argumentos de que as baleias Mink não mais se encontravam sob ameaça de extinção e de que colônias de caça às baleias se viram fortemente empobrecidas pela moratória, negando-se a elas o direito de prosseguir numa tradição cultural. O Japão induziu seis países membros da IWC para apoiar sua posição em lhes provendo fundos para a aquisição de novos barcos de pesca e em lhes pagando as taxas anuais junto à Comissão Internacional de Baleias.

Quando um país não possui uma forte posição, há espaço para a ação das ONG's. As ONG's se transformaram numa presença constante nas negociações multinacionais sobre o meio ambiente e muitas delas tornaram-se adeptas em pressionar governos, bem como mediante o provimento de informações de alta cotação nas mesas de negociação. ONG's sobre o meio ambiente forneceram importante assistência aos membros da Aliança de Pequenos Estados Insulares nas negociações e respeito das

mudanças do clima. Também houve casos em que representantes individuais da ONG foram acreditados como conselheiros junto a delegações de alguns dos pequenos estados insulares. De forma similar, representantes do setor elétrico, de carvão e de indústrias petrolíferas foram conselheiros-chave junto a países produtores de petróleo nas negociações das mudanças do clima. Há também épocas em que delegados procuram avidamente por assistência das ONGs, como nas negociações na Convenção para o Combate à Dessertificação, em que países solicitaram às ONGs por conselhos na forma de encorajar a participação das populações na redação e implementação dos planos nacionais e sub-regionais de combate à desertificação. Similarmente, nas negociações da Convenção de Basiléia, na Suíça, o Greenpeace apoiou países africanos orientando acerca das estratégias de negociações e distribuindo material informativo acerca da extensão do comércio do consumo de produtos de risco.

Eis alguns problemas que os países em desenvolvimento encontram nas negociações multilaterais sobre o meio ambiente, suas dificuldades para enviar delegações tanto com experiência em negociações multilaterais como em conhecimentos técnicos nos pontos em negociação limitam sua eficiência. Além do mais, mesmo quando tais países têm condições de enviar pequena delegação em boa parte graças à existência de um fundo especial, a delegação nem sempre está preparada para desempenhar um papel de destaque nas negociações, seja por falta de experiência, seja por falta de instruções claras da parte de seus governos.

CONSTRUINDO A CAPACIDADE DO ESTADO PARA NEGOCIAR COM EFICIÊNCIA

Encontrar a maneira mais eficaz de ampliar a capacidade de negociação acerca do meio ambiente para os países em desenvolvimento demonstrou ser tarefa desafiadora ao longo dos anos. Muitos diplomatas recebem algum grau de treinamento em negociações bilaterais, considerando que a maioria deles serve em embaixadas no exterior, onde poderão ser convocados para algum tipo de negociação com o país hospedeiro. Negociações multilaterais, no entanto, são um jogo diferente e o grande número de atores e interesses demonstra que são bem mais complexas do que as negociações bilaterais. Há programações na ONU destinadas a treinar novos diplomatas. Estes, contudo, são geralmente atípicos, além dos cursos serem limitados a diplomatas lotados em Genebra ou Nova Iorque. Aqueles que chegam a Nova Iorque ou a Genebra em época em que tais cursos não estão sendo oferecidos encontram-se em grande desvantagem. Ademais, tais cursos tratam da arte da negociação, que muitos consideram a chave para uma participação eficaz, embora não proveja o diplomata com “habilidade instantânea” em pontos específicos das negociações, ou do histórico de séries específicas das negociações. Algumas

missões ou ministérios fornecem uma compilação dos relatórios de seus delegados a encontros anteriores. Todavia, o nível de detalhamento e a qualidade variam bastante. Caso o país não tenha participado no processo anteriormente, tais informes não estarão à mão. Uma forma de conseguir dados acerca do tema a ser discutido, aumentando a capacidade de negociação é prover, a tempo, informações imparciais disponíveis graciosamente.

ATUALIZAÇÃO DAS MATÉRIAS NAS NEGOCIAÇÕES: A EXPERIÊNCIA DO BOLETIM DAS NEGOCIAÇÕES DA TERRA

Em que pese os milhões de documentos, entrevistas e resumos dos encontros que a ONU publica cada ano há, historicamente, uma falta de informações atualizadas que cubram as complexidades da negociação multilateral. Embora os resumos dos encontros publicados pela ONU sejam úteis, seus correspondentes têm pouco conhecimento das sutilezas políticas que subjazem a certas afirmações e posições, e são incapazes de extrair os aspectos mais importantes das falas dos delegados. Além disso, tais sumários cobrem apenas os encontros formais, nada relatando desencontros informais, nos quais se realiza a maior parte das negociações. Os delegados também enviam relatórios para seus governos após as sessões de negociação. Enquanto tais relatórios são certamente úteis para os futuros delegados, proporcionam eles apenas uma perspectiva das negociações, além de variarem muito no aspecto da qualidade.

Desde 1992, os delegados junto à ONU para as negociações acerca do meio ambiente e desenvolvimento têm à disposição outra fonte, a qual demonstrou ser um repositório indispensável para um bom número de processos de negociação – o Boletim das Negociações da Terra. O Boletim que é publicado em Winnipeg, pelo Instituto para o Desenvolvimento Sustentável do Canadá, sai diariamente e fornece resumos das negociações da ONU acerca do meio ambiente e do desenvolvimento. Iniciou com a cobertura do processo preparatório da UNCED (para o meio ambiente e o desenvolvimento) em 1992 (sob o nome Boletim da Reunião da Terra); o Boletim também proporciona cobertura de mais de 15 negociações sobre o meio ambiente e desenvolvimento.

O Boletim é o produto coletivo de três peritos que se encontraram durante o processo preparatório da UNCED, em 1991. Langston James Goree IV, o “Kime”, que trabalhava para uma ONG baseada no Amazonas, Brasil; Johannah Berstein era o coordenador do Comitê Preparatório para a UNCED, do Canadá, e eu (Pamela Chasek) ocupada com a tese de doutorado, pesquisando as negociações multilaterais sobre o meio ambiente. Durante o Terceiro Encontro Preparatório do Comitê da UNCED, em Genebra, em agosto de 1991, nós três com a assistência de algumas ONGs, começamos a preparar resumos semanais para as negociações da

Agenda 21, o programa de ação a ser adotado na conferência do Rio de Janeiro, em junho de 1992. O propósito original desses sumários era dar às ONGs uma fonte de informações confiável acerca dos acontecimentos. Inúmeras ONGs pelo mundo afora não dispunham de condições para fazerem-se presentes ao encontro e outras chegaram atrasadas. Assim, os relatórios foram transcritos para o correio “pré-Internet” e para o sistema de conferência de boletins denominados ECONET, integrante da Rede de Associações de Comunicação, tendo umas poucas cópias sido impressas para distribuição entre os recém-chegados delegados das ONGs.

No entanto, dentro de poucos dias após a distribuição dos primeiros resumos, delegados governamentais ouviram acerca das reportagens e nos abordaram solicitando cópias do Boletim. Na segunda-feira seguinte, os delegados encomendaram exemplares da próxima semana e quando a reunião se aproximava do fim, perguntavam se sairia uma resenha de todo o encontro. A essa altura, compreendemos que o Boletim fora de grande utilidade. Durante os próximos meses, pensamos num fundo e saímos em busca de apoio para publicar um relato diário durante os preparatórios da Conferência IV da UNCED, que se realizou no mês de março de 1992, em Nova Iorque. A *Island Press*, com fundos da Fundação Ford, decidiu apoiar-nos e na segunda-feira, 2 de março de 1992, o primeiro número do Boletim da Conferência da Terra foi posto nas mesas, fora das salas da Conferência, na Sede da ONU, em Nova Iorque.

O Boletim, duas páginas, com duas colunas, era uma folha de papel que resumia os acontecimentos do dia precedente e listava os eventos do dia. Rapidamente, se transformou em relato que os delegados e as ONGs procuravam cada manhã. Embora muitos delegados estivessem céticos com relação a uma “publicação das ONGs”, eles logo perceberam que o Boletim era isento de qualquer politicagem das ONGs. Fazia uma tentativa razoável para fornecer informações exatas e, talvez, o mais importante, os auxiliava na elaboração de suas tarefas. Com o desenrolar de inúmeras sessões, a qualquer hora, o Boletim fornecia um rápido resumo daquilo que acontecera em cada uma. Nas reuniões da manhã, as frequências diminuíram, porque os delegados liam o Boletim e não mais precisavam elaborar longos relatos acerca dos eventos do dia anterior. Delegações pequenas descobriram que podiam manter-se atualizadas sobre o que sucedia nas reuniões de grupos de trabalho, às quais não podiam comparecer. Caso lêssem no Boletim que determinado texto não era do agrado da delegação, faziam-se presentes à próxima sessão do grupo de trabalho, a fim de retificar o texto proposto. Por fim, quando a reunião chegava ao término, muitos delegados confiavam no Boletim para redigirem seus relatórios a serem enviados aos seus governos, a fim de informá-los a respeito do que transcorreria na maratona de cinco dias.

O sucesso do Boletim em Nova Iorque, credenciou o grupo a levantar US\$ 60.000 em seis semanas, para desencadear a operação rumo ao Rio de Janeiro e editar 10.000 cópias por dia (em Nova Iorque apenas 1.000 cópias eram impressas) no Congresso da Terra. Após o Rio, pensávamos

que havíamos terminado a tarefa proposta, e todos retornamos as rotinas de nossas vidas. No entanto, durante o verão de 1999, o IISD entrou em contato conosco e nos perguntou se acaso desejaríamos prosseguir a publicação do Boletim na 47ª Sessão da Assembléia Geral da ONU. Durante os próximos meses, chegamos a um acordo com a IISD que estabelecia que o Instituto seria o editor do Boletim, mudando o nome para "Boletim de Negociações da Terra", contratar Goree como editor-chefe em tempo integral, reunir um corpo de auxiliares de 15 a 20 repórteres *free-lancers* (inicialmente estudantes de Ph.D.), cobrir 15 a 20 conferências por ano, publicar, diariamente, relatórios e sumários em francês e em inglês e levantar U\$ 1.300.000 por ano para manter toda a operação em marcha.

Atualmente, os exemplares dos Boletins são distribuídos nos locais das conferências, em formato "pdf. e AscII". para remessa via correio eletrônico. Também são disponíveis em nosso *site*, além dos *linkages* <http://www.iisd.ca/linkages/>, que foram os primeiros *sites* na *World Wide Web*. Exemplares do Boletim também são distribuídos em encadernação de capa dura para uma lista de correio limitada. Não se sabe quantas pessoas recebem o Boletim mediante distribuição secundária e terciária e pela Internet, embora alguns milhares de nomes estejam na lista eletrônica de remessa e o *site* é acessado mais de 40.000 vezes por semana durante as maiores conferências da ONU.

Ao longo dos anos, houve muitos questionamentos acerca do impacto do Boletim sobre as negociações. Não existiu, porém, um estudo mais aprofundado de como o provimento de informações aos países em desenvolvimento pode aumentar a capacidade das negociações multilaterais sobre o meio ambiente. Por isso, o Boletim resolveu dar o primeiro passo para quantificar o impacto que ele exerceu desde 1992. De janeiro de 1998 a maio de 1999, os editores e redatores desenvolveram uma pesquisa entre os delegados dos governos das várias conferências de negociações sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, com o intuito de conhecer como usavam o Boletim, num esforço para quantificar o seu papel na conquista da capacidade de negociação. Se bem que a primeira pesquisa e seus resultados não podem ser considerados cientificamente acurados, fornecia, não obstante, boa indicação a respeito de como os delegados dos países usavam o Boletim e como pensam lhes foi útil.

A pesquisa foi levada a tona em entrevistas faladas pelos redatores do Boletim, guiados por um questionário de duas páginas (Ver apêndice I), nos seguintes 11 encontros:

- Em 1998: Comissão sobre o Desenvolvimento Sustentado (CDS), Grupos de Trabalho Intersessional.
- Em 1998: INC – 5 para a Convenção de Roterdam acerca dos Procedimentos Consensuais.
- Em 1998: Comissão da FAO sobre Recursos Genéticos para Alimentos e Agricultura.

- Em 1998: Trabalho Básico da ONU sobre as Mudanças do Clima, Encontro dos Grupos de Subsídio.
- Em 1998: Convenção sobre o Combate à Desertificação
- Em 1998: Quinto Encontro do Grupo de Trabalho sobre a Biossegurança
- Em 1999: Comissão sobre População e Desenvolvimento
- Em 1999: Conselho Governativo da UNEP
- Em 1999: INC-2 para a convenção sobre poluentes orgânicos
- Em 1999: UNFCCC COP-4
- Em 1999: Grupos de Trabalho Intersessional

Entre 1,5% e 8% dos delegados governamentais de cada reunião responderam à pesquisa. Das 214 respostas, 141 eram de países em desenvolvimento, 11 de países em desenvolvimento e 62 de países desenvolvidos (veja figura 1 para mais detalhes acerca da distribuição regional) 37% das respostas vieram de ministérios do meio ambiente; 22% de ministérios das relações exteriores e os restantes 41%, de outros ministérios.

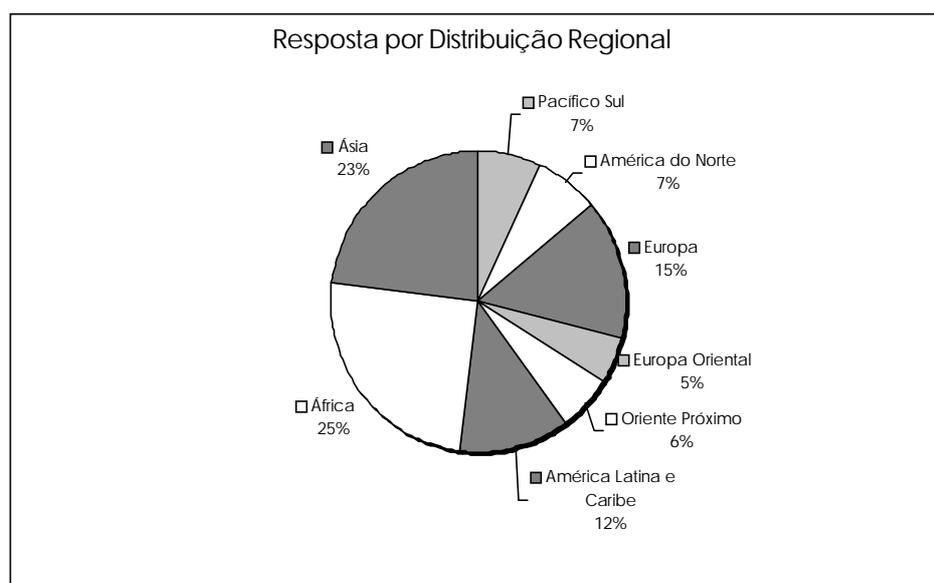


Figura 1: Distribuição Regional das Respostas

Para obter uma compreensão mais profunda do grupo de delegados, solicitou-se aos pesquisados que indicassem seu grau de experiência em negociações internacionais sobre o meio ambiente. Estiveram presentes 44% nas negociações internacionais sobre o meio ambiente por mais de três anos; 35%, de um a três anos; 7%, por menos de um ano; e 14% indicaram ser esta sua primeira reunião. Dos delegados que estiveram presentes à sua primeira reunião, 50% declararam que o Boletim lhes era familiar. Isto demonstra que ele é lido e distribuído entre autoridades go-

vernamentais que não estão presentes às negociações e que jamais tomaram parte em tais negociações. Quatro de cada cinco respostas aos quais o Boletim não era familiar, provinham de países desenvolvidos. Somente 14% declararam que não estavam familiarizados com o Boletim ao tempo da pesquisa. Dessas respostas, 57% deixaram claro ser esta a primeira reunião da qual participavam ou que foram envolvidos nas negociações internacionais sobre o meio ambiente por menos de um ano. Somando, 80% das respostas provinham de países desenvolvidos. Isso parece indicar que países em desenvolvimento comparecem com delegados relativamente novos a negociações sobre o meio ambiente e desconhecedores do Boletim de Negociações da Terra e que seria útil a esses delegados receber material de forma mais sistemática.

Também estávamos curiosos de ver como os delegados recebiam o Boletim, se como um indicador da Internet, se em conexão com o meio eletrônico. Ao todo, 35% não responderam a essa pergunta, indicando que eles não recebem o Boletim; 9% indicaram que eles só recebem o Boletim nos locais das conferências; 21% recebem-no por correio; 13% o recebem por correio eletrônico; e, 22% o recebem via *World Wid Web*. Enquanto 54% das respostas providas de países industrializados recebem o Boletim via e-mail ou via *WWW*, somente 27%, dos que o recebem, procedem de países em desenvolvimento (ver figura 2). Tais respostas revelam que delegados de países em desenvolvimento, em geral, têm maior familiaridade com o Boletim e são muito limitados na forma de recebê-lo. Assim, o impacto que o Boletim pode ter na capacidade dos países em desenvolvimento poderia ser bem mais positivo se esforços maiores fossem feitos para disseminar o Boletim entre os delegados, seja na forma eletrônica, seja na forma de capa dura.

Com as informações acima, a pesquisa enviou dez questões para saber, como os delegados, no presente, usam o Boletim de Negociações da Terra. Reconhecendo o fato de que muitas respostas não tenham sido honestas, os resultados formam bem indicativos de que os delegados confiam no trabalho do Boletim. O primeiro grupo de questões refere-se ao "como os delegados usam o Boletim" e o segundo grupo é mais especificamente ao papel do Boletim na formação da capacidade de negociação. Eis um sumário das respostas:

- 61% de todas as respostas (56% de países em desenvolvimento), indicam o uso contínuo do Boletim como fonte retrospectiva de informação;
- 18% de todas as respostas (25% de países em desenvolvimento) usualmente ou sempre usam o Boletim como auxiliar na elaboração de dados;
- 37% de todas as respostas (39% de países em desenvolvimento) usualmente ou sempre usam o Boletim como fonte na redação de relatórios;

- 53% de todas as respostas (52% de países em desenvolvimento) usualmente ou sempre usam o Boletim para acompanhar negociações às quais não puderam estar presentes;
- 44% de todas as respostas (48% de países em desenvolvimento) usualmente ou sempre usam o Boletim para acompanhar negociações paralelas; e
- 17% de todas as respostas (21% de países em desenvolvimento) usualmente ou sempre usam o Boletim para o treinamento de novos delegados do seu país.

Outros usos do Boletim que foram incluídos pelos respondentes: como fontes de informações, para distribuição a jornais nacionais ou locais; memórias das negociações passadas, antes de partir para a próxima sessão e para verificar as reações às negociações.

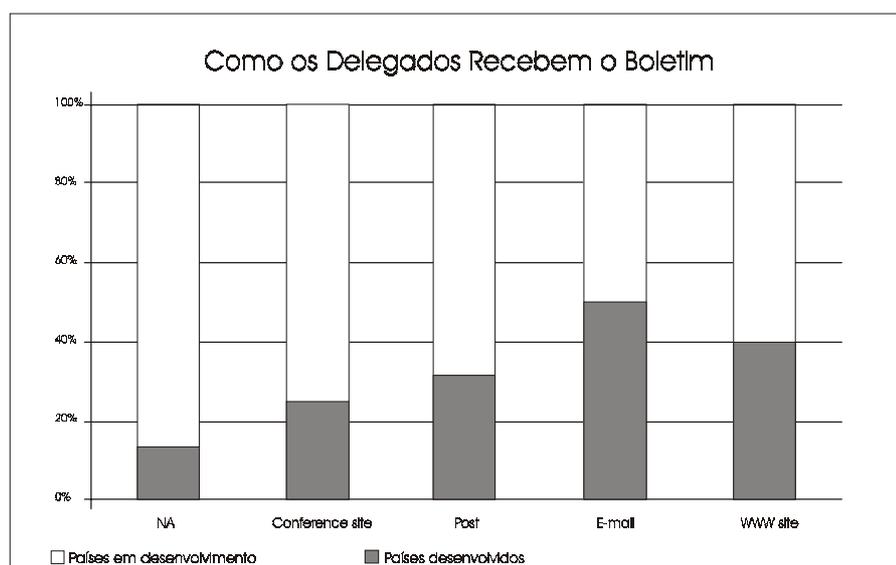


Figura 2: Como os delegados recebem o Boletim

Um fator que apresenta impacto sobre a validade dos resultados é o alto número dos que não responderam a questionamentos particulares, seja para evitar incriminações pessoais, seja porque não entenderam a pergunta. Essa percentagem de não-respondentes varia entre 19% a 40%, sendo o número mais alto de falta de resposta nos dois pontos que muitos delegados podem querer não admitir: usar o Boletim para a redação de resumos dos eventos e como elementos auxiliares no treinamento de novos delegados. Admitir que eles se baseiam em publicações das ONGs para o desempenho de atividade oficial pode parecer a alguns delegados demasiado controverso. Por exemplo, 17% das respostas admitiram usar Boletim no treinamento de novos delegados; 19% afirma-

ram jamais terem feito isso. De modo similar, 18% disseram que usam o Boletim como fonte na redação de resenhas oficiais, 20% afirmaram jamais terem feito isso.

Os resultados, no entanto, podem ser extrapolados para mostrar que o Boletim é valorizado mais como uma fonte de informação regressiva e como uma forma de facultar aos delegados o acompanhamento das negociações havidas em sessões às que não puderem assistir por se realizarem em grupos paralelos. Fomos informados que muitas missões junto à ONU, em Nova Iorque, encadernam o Boletim e guardam os volumes na biblioteca ou o distribuem aos novos diplomatas, de forma a torná-lo rapidamente acessível para consulta.

A pesquisa também continha quatro perguntas acerca do papel que o Boletim desempenhou no incremento das capacidades dos delegados. A seguir, um sumário dos delegados dos países em desenvolvimento que responderam aos quesitos 4, 5, 6 (aumentou, aumentou muito, aumentou fortemente):

- 69% afirmaram que o Boletim ampliou sua compreensão do processos de negociação multilaterais;
- 70% afirmaram que o Boletim ampliou sua compreensão acerca dos pontos que estavam sendo discutidos;
- 61% afirmaram que o Boletim ampliou sua compreensão nos interrelacionamentos entre os processos de negociação multilateral; e
- 63% afirmaram que o Boletim aumentou a capacidade de seus delegados na participação efetiva nas negociações sobre pontos do desenvolvimento sustentado.

Somente 19% a 23% não responderam a essas questões; em cada caso os países desenvolvidos responderam que o Boletim causou mais do que um impacto na compreensão e na participação das negociações a que assistiram.

O aspecto mais positivo das respostas indica que o Boletim exerceu forte impacto no desenvolvimento, auxiliando a compreender melhor o processo da negociação multilateral, os pontos em discussão e a relação entre os diferentes processos de negociação multilateral. Com respeito à quarta questão "Aumentou o Boletim a capacidade de sua delegação de participar, eficazmente, nas negociações da ONU acerca dos tópicos do desenvolvimento sustentável?", a diferença entre as respostas dadas por países desenvolvidos e países em desenvolvimento confere força adicional ao resultado (ver figura 3). Muito mais países desenvolvidos entenderam que o Boletim não auxiliou a ampliar a capacidade negociadora dos seus delegados. Para esses países, o Boletim fornece elementos de consulta e se constitui em boa fonte de informação, no entanto, jamais substituirá o alto nível de treinamento que os diplomatas de seus países recebem.

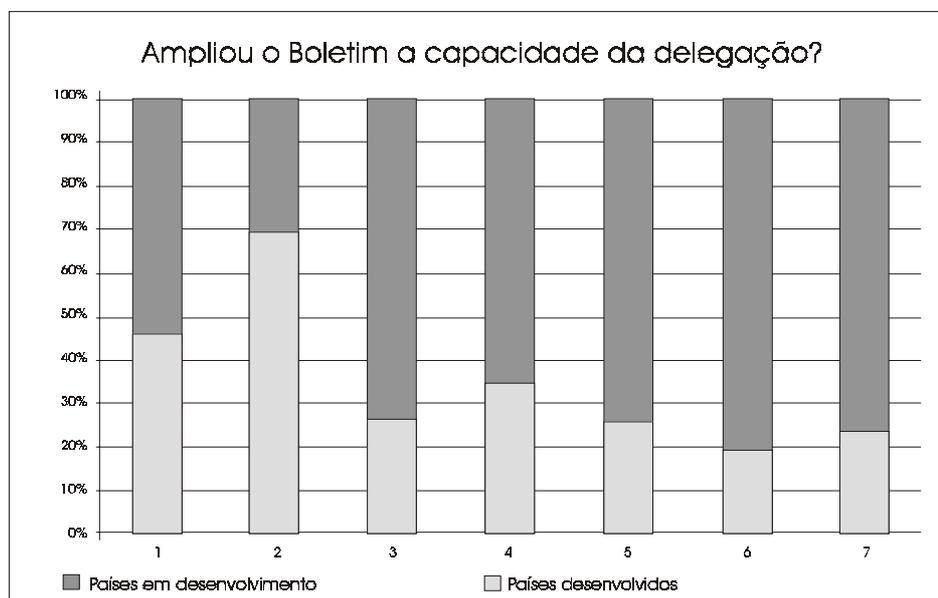


Figura 3: Ampliou o Boletim a participação efetiva nas negociações da ONU acerca do desenvolvimento sustentável?

CONCLUSÃO

As conclusões das pesquisas entre os delegados junto à ONU sobre as negociações envolvendo o meio ambiente e o desenvolvimento não são, necessariamente, um indicador apurado da utilidade do Boletim na formação da capacidade de negociação dos delegados dos países em desenvolvimento. Todavia, as respostas dos delegados indicam que o Boletim é largamente usado e a maioria dos pesquisadores crê que o Boletim auxiliou seus governos no desenvolvimento de suas capacidades de representar efetivamente seus interesses nas conferências. Entretanto, existe ainda um profundo fosso entre as capacidades dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos para participar efetivamente nas negociações multilaterais do meio ambiente.

Os efeitos disso a longo prazo podem ser muito sérios. Quando governos não participam nas negociações de uma convenção sobre o meio ambiente, estão menos aptos para ratificar ou assentir às conclusões da convenção e menos ainda para implementá-las eficazmente. Por isso, os desafios enfrentados pelos países em desenvolvimentos em tais fóruns devem ser examinados mais de perto e metodologias adicionais precisam ser formuladas a fim de se aperfeiçoar seu desempenho e sua eficácia em termos de compreensão dos assuntos em discussão nas convenções multilaterais. Por exemplo, deve ser fornecida assistência adicional para assegurar que todo país que deseje participar nos processos de negociação

tenha recursos para enviar, ao menos, um delegado e que este tenha recursos para enviar, ao menos, um delegado e que este tenha a possibilidade de preparar-se à altura da sua função. Delegados deveriam receber o treinamento necessário que poderia estender-se por um dia, envolvendo procedimentos e as matérias substantivas antes de partir para as sessões de negociação. Até que tais critérios fossem estabelecidos, os países em desenvolvimento continuarão em desvantagem acentuada nas negociações multilaterais sobre o meio ambiente.

EXPLICAÇÕES

1. Este estudo é baseado em documento apresentado na conferência da Universidade de Colúmbia sobre a Governabilidade e o Desenvolvimento Sustentado. Dados sobre a capacidade do Estado são de outubro de 1997.
2. Este documento foi escrito na base de observações pessoais e de pesquisa sobre negociações multilaterais acerca do meio ambiente, na ONU, no período de agosto de 1991 a março de 2000.
3. Este parágrafo se constitui numa adaptação de Gunnar Sjöstedt e Bertram I. Spector. A "Conclusão" em Gunnar Sjöstedt, ed. *Negociações Internacionais sobre o Meio Ambiente* (Newbury Park, California: Sage Publications, 1993, págs. 297 e 298).
4. *Ibidem*
5. Ahmed Djoghlaif "O Princípio de uma Lei Internacional sobre o Clima", in Irving M. Mintzer e J.^a Leonard. *Negociando Mudanças do Clima* (Cambridge, University Press, 1994)
6. Teresa Watanabe. "Japan is Set for a Whale of a Fight". Los Angeles Times. Abril, 1993.
7. Paul Brown. "Playing Football with the Whales". London Guardian, 1^o de maio de 1993. Os países do Caribe que cooperaram com o Japão foram Granada, Santa Lúcia, Névis, Antígua e Barbados, Dominícia e São Vicente.
8. Por exemplo, Jacob Werksman da FIELD e Ian Fry, antigamente ligado ao Greenpeace representaram diversos pequenos países insulares do Pacífico nas negociações sobre as mudanças do clima.
9. Desde 1992 o Boletim emitiu reportagens sobre a UNCED Prepbom IV, UNCED, as ocorrências da Assembléia Geral da ONU sobre tópicos de meio ambiente, as negociações da Convenção do Combate à Desertificação, a Comissão da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Convenção Mundial para o Desenvolvimento Social, a Convenção sobre as Mudanças do Clima, a política internacional sobre floresta, a Quarta Conferência mundial da Mulher, segurança química, as negociações para o controle de poluentes orgânicos não biodegradáveis e o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada de Ozônio.
10. Veja Fiona McConnel: a Convenção sobre a Biodiversidade: uma História das Negociações (London: Kluwer Academic Publishers, 1996). Stanley P. Johnson. A Conferência da Terra (London: Gramham e Trotman/Martinus Nijhoff, 1993).
11. A idéia da pesquisa surgiu durante a discussão de uma versão anterior deste documento apresentado na Conferência sobre Governabilidade e Desenvolvimento na Universidade de Colúmbia: Pontos da Capacidade do Estado, em outubro de 1997.
12. Os resultados podem também ter sido afetados pelo fato que os integrantes do Boletim tenderam a aproximar-se dos delegados conhecidos de encontros anteriores. Tentamos evitar tal fato em dando a cada membro do grupo um lista de países a pesquisar, de forma a ter, pelo menos, um representante por país.
13. Lista completa dos resultados da pesquisa pode ser encontrada no Apêndice II

Apêndice I: Pesquisa Quanto ao Uso do Boletim de Negociações da Terra

Esta é uma pesquisa dirigida aos delegados dos países junto às Nações Unidas nos encontros e conferências sobre o desenvolvimento sustentado. Seu objetivo é descobrir se o Boletim de Negociações da Terra teve algum impacto na formação da capacidade dos delegados governamentais na habilidade de negociar e participar de tais encontros. As respostas serão mantidas confidenciais.

1. Que país representa?
 2. Onde se encontra lotado?
 3. Trabalha para que Ministério?
 4. Por quanto tempo participou no desenvolvimento sustentável da ONU ou nas negociações do meio ambiente?
 5. A quais das seguintes negociações assistiu? (Assinale todas a que assistiu)
 6. Quantos membros integram a delegação do seu país para o presente encontro?
 7. Conhece o Boletim das Negociações da Terra?
- Caso a resposta é sim, prossiga até a questão 8. Se “não”, queira prosseguir na questão 16.
8. Como usa o Boletim de Negociações sobre a Terra?
(Faça um círculo em torno do número apropriado)

	Usualmente			Nunca		
a) como fonte de informação passada	6	5	4	3	2	1
b) como consulta na redação de relatório	6	5	4	3	2	1
c) acompanhar sessões a que não é possível assistir	6	5	4	3	2	1
d) treinamento de novos delegados do seu país	6	5	4	3	2	1
e) outros	6	5	4	3	2	1
	SIM			NÃO		
9. Promoveu o Boletim sua compreensão Do processo de negociação multilateral?	6	5	4	3	2	1
10. Aumentou o Boletim seu entendimento dos pontos em negociação?	6	5	4	3	2	1
11. Aumentou o Boletim sua compreensão Dos interrelacionamentos entre os Diferentes processos de negociação multilateral?	6	5	4	3	2	1
12. Aumentou o Boletim a capacidade de sua delegação de participar efetivamente nas negociações da ONU sobre pontos do desenvolvimento sustentável?	6	5	4	3	2	1
13. Como recebe normalmente o Boletim?						
14. Acha que o Boletim é acessível nos atuais formatos?						
15. Acha que o Boletim é acessível no seu formato atual?						
16. Se você respondeu “não” para a questão 15, você tem alguma sugestão de como você gostaria de acessar o Boletim?						
17. Você tem algum comentário acerca do Boletim de Negociações da Terra?						

Resumo

Esse estudo examina os problemas que muitos países (especialmente países em desenvolvimento e países pequenos) defrontam nas negociações multilaterais sobre o meio ambiente. Inclui questões referentes a delegações reduzidas, corpo técnico limitado, e capacidade reduzida, o que resulta em ter de apoiar-se em outros países para representar seus interesses nacionais, ter de confiar em organizações não governamentais (ONGs) e na ajuda de observadores alheios, a fim de fixar suas posições na provisão de informações. A parte final do artigo identifica soluções de como mudar essa situação e como organizar a capacidade de cada país para uma negociação eficaz. Inclui, também, um breve estudo de caso e uma visão no papel do "Boletim de Negociações da Terra".

Abstract

The article analyses a set of problems which developing countries have to face in the international negotiation process on environmental issues. Small delegations and limited expertise are but a few of them and these problems can be extended to any other areas of current multilateral negotiations. As an instructive case the articles focus on the experience of the *Earth Negotiation Bulletin*.

A Autora

PAMELA S. CHASEK. Doutora pela Johns Hopkins School of Advanced International Studies (EUA), é professora de Relações Internacionais. Atuou como consultora para o Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas e atualmente é consultora do Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (NYC/USA).