

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

NATHÁLIA LUIZE DE FARIAS

**SECURITIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CONSELHO DE
SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (2007-2022)**

Porto Alegre

2023

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

NATHÁLIA LUIZE DE FARIAS

**SECURITIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CONSELHO DE
SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (2007-2022)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Relações Internacionais da Faculdade de
Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul
Orientadora: Prof^a Dra^a Verônica Korber Gonçalves

Porto Alegre

2023

NATHÁLIA LUIZE DE FARIAS

**SECURITIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CONSELHO DE
SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (2007-2022)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Verônica Korber Gonçalves – Orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte
UFRGS

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha família. Ao meu pai, Maurício, que incentivou e possibilitou que eu me dedicasse aos estudos, e à minha mãe, Jocelia, que, da mesma forma, me apoiou e se fez presente ao longo de toda a graduação, como ouvinte e leitora de muitos projetos. Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao curso de Relações Internacionais, pois a oportunidade de compartilhar destes espaços foi muito enriquecedora. Agradeço, especialmente, ao corpo docente do curso, pelo engajamento e dedicação à vida acadêmica. Estendo o agradecimento às instituições de pesquisa, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS), pois, diante das hostilidades ao ensino público, garantiram que eu tivesse três profícuos anos de pesquisa na graduação. Também agradeço aos professores responsáveis pelas minhas pesquisas de Iniciação Científica, Profa. Dra. Aurora Carneiro Zen e Prof. Dr. Érico Esteves Duarte, e à minha orientadora neste trabalho, Profa. Dra. Veronica Korber Gonçalves. Para além da orientação acadêmica, também me ajudaram a entender meu propósito e a concretizar a vontade de seguir na academia. Por fim, meus agradecimentos aos colegas e amigos que me acompanharam durante estes quatro anos de graduação e com os quais eu compartilhei as conquistas e felicidades, mas também as angústias, permitindo sempre ir mais longe.

RESUMO

A fim de entender como as mudanças climáticas são enquadradas como uma questão de segurança no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), este trabalho mobiliza a teoria da securitização para analisar como os posicionamentos e discursos dos Estados-membros do CSNU, sobretudo dos permanentes, os constituem como atores securitizadores ou audiência neste processo de securitização, construindo, ou se opondo à construção, os efeitos adversos das mudanças climáticas como ameaças à segurança internacional. Enfatiza-se as mudanças climáticas como uma questão pública que, primeiro, figurou nos espaços políticos internacionais e multilaterais, mas que, gradativamente, ocupou também as discussões de segurança internacional, sendo o CSNU o espaço central onde os Estados discutem isso a nível internacional e multilateral. Embora o CSNU (enquanto órgão) seja o espaço onde se desenvolve o processo de securitização, analisa-se os agentes securitizadores tanto aqueles que promovem o movimento quanto que o obstam. A presente pesquisa apresenta a teoria da securitização e suas críticas e avanços, de forma a torná-los úteis a esta temática, para entender quais aspectos das mudanças climáticas estão sendo securitizados e quais atores os promovem, bem como, quais argumentos são mobilizados para afastar a responsabilidade do CSNU neste caso e quem os apresentam. Tal análise permite enquadrar a teoria da securitização às particularidades do caso, identificando quais Estados agem como atores securitizadores ou audiência. Concluiu-se que o processo de securitização está em curso, mesmo que não sejam tomadas medidas extraordinárias, sob a concepção original da teoria, e que este movimento pode avançar ou retroagir conforme as mudanças nos posicionamentos dos Estados-membros permanentes.

Palavras-chaves: Securitização. Escola de Copenhague. Mudanças climáticas. Conselho de Segurança das Nações Unidas.

ABSTRACT

In order to understand how climate change is framed as a security issue in the United Nations Security Council (UNSC), this work mobilizes the theory of securitization to analyze how the positions and discourses of UNSC Member States, especially the permanent ones, constitute them as securitizing actors or audience in this securitization process, constructing, or opposing the construction, the adverse effects of climate change as threats to international security. In this work, emphasis will be given to climate change as a public issue that, first, figured in international and multilateral political spaces, but which, gradually, also occupied international security discussions, with the UNSC being the central space where States discuss it at international and multilateral level. Although the UNSC is the space where the securitization process takes place, the analysis of the securitization agents will be highlighted. This research presents the theory of securitization and its criticisms and advances, in order to make them useful to this issue, to understand which aspects of climate change are being securitized and which actors promote them, as well as which arguments are mobilized to remove the UNSC's responsibility in this case and who presents them. Such an analysis will allow framing the particularities of the case to the theory of securitization, identifying which States act as securitizing actors or audience. It was concluded that the securitization process is ongoing, even if extraordinary measures are not taken, according to the original conception of the theory, and that this movement can advance or retroact according to changes in the positions of the permanent members.

Keywords: Securitization. Copenhagen School. Climate changes. United Nations Security Council.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	AMPLIAÇÃO DO DEBATE DE SEGURANÇA.....	11
2.1	ESCOLA DE COPENHAGUE E A TEORIA DA SECURITIZAÇÃO.....	12
2.2	CRÍTICAS E AVANÇOS DA TEORIA DA SECURITIZAÇÃO.....	16
2.2.1	Em relação à ênfase nos atos de fala das elites políticas.....	16
2.2.2	Em relação à conceituação da audiência.....	18
2.2.3	Em relação à excepcionalidade das medidas.....	20
3	O DEBATE SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CSNU.....	24
3.1	POLITIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E NEXO CLIMA-SEGURANÇA.....	25
3.2	SÍNTESE DOS DEBATES SOBRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CSNU (2007-2022).....	30
3.2.1	Primeiro debate: 17 de abril de 2007.....	32
3.2.2	Primeira declaração presidencial: 20 de julho de 2011.....	34
3.2.3	Dez anos após o primeiro debate.....	37
3.2.4	Resultados recentes: de 2018 a 2022.....	38
3.3	DISCUSSÃO SOBRE A SECURITIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS.....	41
4	OS ESTADOS-MEMBROS PERMANENTES COMO SUJEITOS DO PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO.....	45
4.1	REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE E REPÚBLICA FRANCESA.....	47
4.2	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.....	49
4.3	REPÚBLICA POPULAR DA CHINA.....	51
4.4	FEDERAÇÃO RUSSA.....	53
4.5	MEDIDAS ADOTADAS EM RESPOSTA À SECURITIZAÇÃO.....	54
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
	REFERÊNCIAS.....	60

1 INTRODUÇÃO

A fim de entender como as mudanças climáticas são enquadradas como uma questão de segurança no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), este trabalho mobiliza a teoria da securitização para analisar como os posicionamentos e discursos dos Estados-membros do CSNU, sobretudo dos permanentes, os identificam como atores securitizadores ou audiência neste processo de securitização, isto é, construindo os efeitos adversos das mudanças climáticas, ou se opondo à sua construção, como ameaças à segurança internacional. Para tanto, destacar-se-á o esforço da Escola de Copenhague, ao aliar o estadocentrismo das perspectivas tradicionais de segurança a noções construtivistas, introduzindo a construção intersubjetiva à análise de segurança. Nessa perspectiva, os autores da Escola elaboraram um quadro conceitual e analítico por meio do qual seria possível compreender como determinadas questões públicas se tornam questões de segurança (BUZAN; HANSEN, 2012).

A escolha da teoria se justifica porque ela permitiu que o campo da segurança fosse ampliado, mantendo um núcleo duro que o identifica, tornando possível incluir ameaças não convencionais. Ao investigar o processo de percepção das ameaças, sob o pressuposto de que uma questão pública poderia transitar em um espectro que varia do não politizado, politizado, ao securitizado, quanto é percebida como uma ameaça existencial que requer medidas de emergência, a teoria permitiu atrelar o conceito de segurança a práticas de segurança, não necessariamente à identificação de uma ameaça militar-convencional (BRAUCH, 2008; STEPKA, 2022). Assim, a teoria da securitização tem sido usada para explicar várias questões, como terrorismo, migrações, questões de minorias e grupos étnicos, ameaças epidemiológicas (como HIV-AIDS e a pandemia da COVID-19), e as mudanças climáticas (BAYSAL, 2020).

Sob essa concepção, neste trabalho, dar-se-á ênfase às mudanças climáticas como uma questão pública que, primeiro, figurou nos espaços políticos internacionais e multilaterais, mas que, gradativamente, ocupou também as discussões de segurança internacional. Sendo uma questão complexa e multifacetada, ela perpassaria os mandatos de muitos órgãos e fóruns do Sistema das Organização das Nações Unidas (ONU). Ainda assim, a Carta da ONU, que estabeleceu as diretrizes da organização, atribuiu ao CSNU o papel proeminente no tocante a salvaguardar a paz e a segurança internacionais. Conforme o Art. 24 (UNITED NATIONS, 1945), a sua principal função seria a manutenção da paz e segurança internacionais. Ainda, o Art. 25 estabeleceu que as decisões em relação a ameaças à paz, ruptura da paz e ações de agressão são obrigatórias para todos os Estados-membros, indicando, mais uma vez, a autoridade em matéria de segurança concedida ao órgão. Nesse sentido, uma vez que se

pretende analisar o enquadramento das mudanças climáticas como ameaças à segurança, o CSNU se mostra o espaço central onde os Estados discutem isso a nível internacional e multilateral, sendo o mais alto fórum quando se trata de segurança, cuja decisão pode ter um impacto significativo (NORDLANDER, 2019).

Embora possamos apontar o CSNU (enquanto órgão) como espaço onde se desenvolve o processo de securitização, destacar-se-á a análise dos agentes securitizadores — tanto daqueles que promovem o movimento quanto que o obstam. O primeiro debate do CSNU que explorou onexo entre as mudanças climáticas e a segurança internacional foi em abril de 2007, promovido pelo Reino Unido. A partir disso, um número crescente de Estados-membros passou a enquadrar as mudanças climáticas como ameaças à segurança, e, com isso, promover novos debates e a introdução desta problematização em resoluções temáticas (SCARTOZZI, 2022). Assim, ainda que seja contestada, pode-se sustentar que o CSNU desenvolveu uma agenda climática crescente desde então, o que não implicou consensualidade entre os Estados, mas que os atores securitizadores insistem em promover este movimento, buscando consolidá-lo (MAERTENS, 2021).

Nesse contexto, a presente pesquisa apresentará a teoria da securitização e suas críticas e avanços, de forma a torná-los aplicáveis a esta temática. Assim, seguindo esta introdução, no segundo capítulo, apresentar-se-á os elementos centrais do processo de securitização, quais sejam: os atores securitizadores, os objetos referentes, as ameaças à segurança, os atos de fala que as constituem, a audiência a quem os atores securitizadores se dirige e as medidas excepcionais adotadas. Em seguida, concentrar-se-á em três pontos de debates na literatura, sob um viés crítico. Sendo eles: a ênfase nos atos de fala das elites políticas, a conceituação da audiência e a excepcionalidade das medidas, apresentado quais são as críticas a tais pontos e as prospecções relacionadas a eles, para que, no capítulo seguinte, seja possível aplicar a teoria ao estudo em tela.

Com isso, o terceiro capítulo visa a analisar a progressão dos debates referentes às mudanças climáticas no CSNU, entendendo quais aspectos dessas estão sendo securitizados e quais atores os promovem, bem como, quais argumentos são mobilizados para afastar a responsabilidade do CSNU neste caso e quem os apresentam. Tal análise permitirá enquadrar as particularidades do caso à teoria da securitização, identificando quais Estados agem como atores securitizadores ou audiência. Tendo em vista que o Conselho é composto por quinze Estados-membros, cinco dos quais são permanentes (Estados Unidos da América, Federação Russa, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Francesa e República Popular da China) e dez são eleitos para um mandato de dois anos, no quarto capítulo, enfatizar-

se-á os posicionamentos dos primeiros, uma vez que a seção anterior conclui que esses são os atores determinantes para entender como o processo avança, dadas as suas competências no CSNU.

A discussão sobre a forma como os Estados permanentes se posicionaram e quais medidas foram adotadas permitirá justificar que o processo de securitização está em curso, mesmo que não sejam tomadas medidas extraordinárias, sob a concepção original da teoria. Assim como, que este movimento pode avançar ou retroagir conforme as mudanças nos posicionamentos dos membros permanentes.

Para tanto, adotou-se uma pesquisa qualitativa, na qual foram consideradas fontes bibliográficas e documentais. Quanto às últimas, destacam-se os relatórios dos debates, obtidos em endereços *online*, sobretudo no *site* oficial do CSNU¹ e da imprensa da ONU². O recorte temporal engloba o primeiro debate, em 2007, até os debates de 2022, o que permite estudar possíveis mudanças nos discursos ao longo dos tempos. Ainda assim, o intuito da análise documental não será detalhar o que foi pleiteado ou decidido em cada discussão, bem como não se almeja esgotar o posicionamento de todos os países-membros do CSNU. Em vez disso, buscar-se-á, mediante exemplos, expor os argumentos mobilizados, as medidas sugeridas e as controvérsias entre os Estados, a fim de entender como avança a securitização das mudanças climáticas no CSNU. Tendo em vista que o processo de securitização se dá por meio dos atos de fala dos atores, a análise dos discursos dos Estados se mostrou o método mais adequado à pesquisa.

Por fim, cabe destacar que a presente pesquisa se insere em um contexto de proeminência da discussão climática no campo das Relações Internacionais. Uma vez que a ação política não foi suficiente para mitigar seus efeitos e que os Estados sentem cada vez mais as consequências, por exemplo, dos eventos climáticos extremos, da escassez de recursos e de deslocamentos forçados, tornar este assunto uma questão de segurança passou a ser um esforço a fim de galvanizar a atenção e respostas a eles. Embora este processo ainda implique controvérsias entre os Estados, haja vista que eles percebem as mudanças climáticas sob perspectivas distintas, a partir da literatura crítica sobre a teoria da securitização, sustentar-se-á que a securitização está avançando (não como um movimento unidirecional, pois pode retroagir, caso os posicionamentos mudem, mas como um processo dinâmico). Reconhecer isso não significa identificar medidas extraordinárias, sob uma lógica tradicional de segurança, como propôs a Escola de Copenhague, mas reconhecer as práticas de segurança adotadas em

¹ United Nations Security Council, mais informações disponíveis em: <https://www.un.org/securitycouncil/>.

² Press Release, mais informações disponíveis em: <https://press.un.org/en/content/press-release>.

resposta às mudanças climáticas como ameaças à paz e à segurança, como será discutido a partir do próximo capítulo.

2 AMPLIAÇÃO DO DEBATE DE SEGURANÇA

Durante a Guerra Fria, houve a centralização dos estudos de segurança na rivalidade Leste-Oeste, restringindo o conceito de segurança ao âmbito estratégico-militar e consolidando o Realismo como paradigma teórico preponderante no campo das Relações Internacionais. Nesse momento, o objeto de referência central de segurança era o Estado, sua independência, soberania e integridade territorial; as ameaças eram, essencialmente, externas, de natureza militar; e as medidas adotadas para garantir a segurança eram no sentido da dissuasão militar ou aumento de capacidades; com isso, preponderava uma lógica tradicional de segurança orientada à defesa nacional (BALDWIN, 1995; TANNO, 2003; BUZAN; HANSEN, 2012; MARINHO, 2012). Em 1991, Walt definiu os estudos de segurança como os estudos da ameaça, uso e controle da força militar, sob esta concepção as ameaças à segurança resultariam de perigos reais, materiais e objetivos (WALT, 1991).

Suscitado pelo fim da bipolaridade, houve um debate ampliador-aprofundador no campo da Segurança Internacional, em que as preocupações anteriores não foram desconsideradas, mas cederam espaço a novos temas (MARINHO, 2012; OLIVEIRA, 2019). Cumpre destacar que este movimento de ampliação já vinha sendo delineado anteriormente, apenas ganhando mais força. Na década de 1970, “[...] as sucessivas crises do petróleo e a degradação ambiental já alertavam para o fato de que as ameaças à estabilidade internacional também poderiam ser originadas de fontes não militares.” (MARINHO, 2012, p. 31). Contudo, a invasão soviética no Afeganistão (1979) e o acirramento entre Moscou e Washington, nos anos oitenta, revigoraram a perspectiva tradicional de segurança (MARINHO, 2012)³.

Após o fim do conflito e o avanço na agenda de globalização dos anos noventa, Barry Buzan (1997) destacou três perspectivas possíveis sobre o campo teórico de segurança: a tradicionalista, cuja descrição foi feita no início desta seção; a crítica; e a ampliadora. Enquanto a primeira abordagem associa-se ao Racionalismo, as abordagens crítica e ampliadora, ao Construtivismo (BUZAN; HANSEN, 2012). Essas novas abordagens tanto ampliaram os estudos de segurança, adicionando novos temas, quanto os aprofundaram, incluindo novos

³ Este é um movimento que parece se repetir, isto é, quando há períodos de maior estabilidade, em termos de guerras e conflitos convencionais, preocupações como migrações, crises econômicas e aquecimento global, ganham força e expõem a vulnerabilidade das respostas militarizadas. Contudo, estes debates são freados à medida que surge uma nova ameaça militar, por exemplo, os atentados de 11 de setembro de 2001 renovaram o viés convencional de segurança, ainda que a ameaça principal não viesse do Estado. Isso é percebido, sobretudo, na literatura *mainstream* e na mídia, embora, paralelamente, o debate ampliador-aprofundados continue avançando (MARINHO, 2012).

níveis de análise (sistêmico, estatal e individual). Buzan propôs a ampliação⁴ dos estudos de segurança para cinco diferentes setores: militar, político, econômico, societal e ambiental, ainda assim, quanto ao nível de análise, o enfoque estatal permaneceu privilegiado (BAYSAL, 2020). Do ponto de vista ontológico, distintamente da perspectiva racionalista, em que as ameaças existem objetivamente, o Construtivismo sugere à abordagem ampliadora que as ameaças à segurança são o resultado de uma construção social e que não existem independentemente das relações sociais (BUZAN; HANSEN, 2012). Disso decore a teoria da securitização.

Este capítulo propõe aprofundar o entendimento sobre ela, incluindo as críticas e os avanços decorrentes disso. Primeiro, far-se-á a apresentação da Escola de Copenhague e da teoria da securitização, sob a concepção original, conforme obras como *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*⁵, de Barry Buzan, e *Securitization and Desecuritization*, de Waever (1995), que estabeleceram as diretrizes teóricas da Escola, sintetizadas, depois, na obra *Security: A New Framework for Analysis* (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

A partir disso, destacar-se-á três pressupostos da teoria original, que, posteriormente, receberam críticas. O primeiro diz respeito à ênfase demasiada nos atos de fala das elites políticas, tanto pela centralidade na linguagem falada, em detrimento do audiovisual e de práticas não discursivas rotineiras, quanto pelo fato de manter o estadocentrismo, considerando os discursos estatais e relegando outros atores à margem do processo. Depois, a crítica se direciona para a incipiente conceituação da audiência. Ainda que a teoria propusesse que a construção das ameaças é um processo intersubjetivo, o seu foco está no papel dos Estados enquanto atores securitizadores e emissores dos atos de fala. Por fim, a última seção discutirá sobre a necessidade da adoção de medidas excepcionais para que o processo de securitização ocorra.

2.1 ESCOLA DE COPENHAGUE E A TEORIA DA SECURITIZAÇÃO

Conforme apresentado anteriormente, as mudanças no Sistema Internacional refletiram em um debate teórico a respeito da ampliação do conceito de segurança. Com isso, emergiu o questionamento a respeito de como ampliar e aprofundar o conceito de segurança, ao não o

⁴ A ampliação se refere a um afastamento do foco exclusivo em questões de segurança militar e em direção a outros setores; enquanto o aprofundamento, a um afastamento do estado como o principal objeto de referência a ser garantido (Buzan et al. 1998).

⁵ Reeditada em 1991 como *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*.

atrelar apenas a determinados objetos referentes (como o Estado) e a certo tipo de ameaças (como as militares), garantindo a coerência lógica do campo. Walt (1991) argumentou que a incorporação de outros temas poderia resultar em uma expansão exagerada do campo, contribuindo para enfraquecê-lo. Wæver (1995) também se preocupou com a expansão excessiva do conceito, pois se tornaria um sinônimo de tudo que seria politicamente bom ou desejável, englobando a totalidade da agenda política e social e retirando a especificidade e relevância da discussão sobre segurança.

Contudo, em resposta, o último autor propôs uma solução, ao identificar a urgência como qualidade específica daquilo que compõe o campo de segurança, isto é, a segurança envolve o poder estatal reclamando o direito legítimo de uso de meios extraordinários contra as ameaças (OLIVEIRA, 2019). Da mesma forma, Buzan sustentou que, independentemente do setor ou nível de análise, segurança está atrelada à sobrevivência: é quando a resposta à uma questão, apresentada como uma ameaça existencial a um objeto de referência, justifica o uso de medidas extraordinárias (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Isto é, a coerência do campo não estaria restrita à natureza das ameaças e dos objetos de referência, mas compreenderia tudo aquilo que segue uma lógica de segurança. Assim, para Wæver, o campo compreende aquilo que tomar a forma de uma representação discursiva particular de segurança, em que um ator reivindica a existência de uma ameaça existencial a um objeto referente, de forma a fazer a audiência tolerar medidas extraordinárias (WAEVER, 2011; OLIVEIRA, 2019).

Portanto, sob uma perspectiva construtivista, a Escola de Copenhague segue o entendimento de que a realidade não é alcançada objetivamente, mas é socialmente construída, conforme a percebemos, descrevemos e entendemos. Neste processo, a linguagem figura no centro, pois não transmite apenas o que é externo a ela, mas também é constitutiva da realidade que descreve (BALZACQ, 2010). Transposto este entendimento para o campo da segurança, a Escola, por meio da teoria da securitização, buscou entender os processos de construção de uma compreensão compartilhada do que passa a ser percebido como uma ameaça, por meio de interações discursivas intersubjetivas (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Ainda assim, manteve o diálogo com a concepção clássica de segurança, que enfatiza o uso da força, as ameaças objetivas, militares e externas, e o estadocentrismo, pois, para Buzan, Wæver e Wilde (1998), estudar uma agenda ampliada de segurança não exclui os estudos tradicionais. Inclusive, embora ampliasse as ameaças e os objetos de referência, a teoria ainda privilegiava o Estado como ator securitizador e a segurança estatal como objeto de referência (DUQUE, 2009; STEPKA, 2022). Na obra de 1991, Buzan entendia o Estado como principal e

quase único ator securitizador, posteriormente, com o refinamento da teoria, líderes políticos, burocracias, governos, organizações de lobby e grupos de pressão também foram incluídos na análise, restando evidente, ainda, a proeminência do Estado, enquanto figurar como o principal ator no Sistema Internacional westfaliano (MARINHO, 2012).

Enquanto compartilha elementos com o Realismo e o Construtivismo, a teoria da securitização também apresenta suas especificidades. O processo de securitização é inovador e consiste, em síntese, em atores securitizadores que, mediante atos de fala, buscam convencer uma audiência de que algo configura uma ameaça a determinado objeto referente, a fim de legitimar medidas extraordinárias para combatê-la (BAYSAL, 2020; SÖDERBÄCK, 2020). Portanto, o que é entendido como ameaça independe da presença de perigos materiais ou reais e segurança não se refere a um atributo do Estado (isto é, condição em que ele está afastado de tais perigos), mas diz respeito a uma escolha política sobre aquilo que deve ser tratado com urgência e excepcionalidade (BUZAN, WAEVER; WILDE, 1998).

Assim, as questões públicas podem ser localizadas em um espectro que varia do não-politizado, passando pelo politizado, ao securitizado (quando são justificadas ações fora dos limites normais da política), sem existir um lugar de natureza, podendo ser alocada em qualquer um dos pontos do espectro, conforme for apresentada (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; WAEVER, 1995). Por isso, torna-se importante entender bem este movimento de securitização, a partir de quem fala.

A teoria da securitização faz uso da teoria dos atos de fala de John Austin e John Searle, aplicando a ideia de performatividade da linguagem ao campo da segurança (AUSTIN, 1975; SEARLE, 1969; BALZACQ; LÉONARD; RUZICKA, 2016; STEPKA, 2022). Conforme Austin (1975), a linguagem é composta por atos de constatação, que descrevem fatos e eventos e, por isso, podem ser verdadeiros ou falsos, e atos performativos, capazes de realizar algo, que podem ser bem ou malsucedidos (STEPKA, 2022). Frente a esta classificação, a Escola entende que falar algo em termos de segurança tem um caráter performativo, ou seja, não se estaria apenas descrevendo uma ameaça concreta e externa ao ato de fala, mas tornando-a uma ameaça, à medida que o ato fosse bem-sucedido (BALZACQ; LÉONARD; RUZICKA, 2016). Disso decorre a importância do emissor, isto é, do ator securitizador — aquele que executa o ato de fala de segurança, declarando algo (objeto referente) como existencialmente ameaçado.

Nesse passo, emerge, mais uma vez, a preocupação com a abrangência do conceito, pois “[...] essa concepção poderia sugerir que tudo pode se tornar uma questão de segurança e que qualquer ator pode desencadear o movimento securitizador” (MARINHO, 2012, p. 66). Contudo, o sucesso do ato de fala depende também da posição ocupada pelo ator. Para Waever

(1995), a teoria se enquadraria melhor ao discurso das elites, como agências governamentais, burocratas e grupos de pressão, devido às suas posições privilegiadas na estrutura institucional e internacional, pois os atores securitizadores seriam aqueles que têm autoridade e capacidade para convencer a audiência da urgência da questão.

Uma vez entendido o movimento securitizador, que envolve o ato de fala do ator securitizador, cabe destacar que apresentar algo como uma ameaça existencial a um objeto referente não o securitiza por si só, sendo necessário o aceite da audiência (BUZAN, WAEVER; WILDE, 1998). Desse modo, é a aceitação do público que transforma a questão em uma ameaça intersubjetivamente construída. Na teoria da linguagem, isso diz respeito à perlocução ou ao efeito produzido no interlocutor por aquilo que é dito. De acordo com Buzan, Waever e Wilde (1998), a ameaça não está no mundo exterior, nem apenas em mentes subjetivas e isoladas, mas é uma qualidade social e reside nesta percepção compartilhada. Isso implica que a qualidade de segurança não está nos objetos ou sujeitos, mas, sim, entre os sujeitos (MCDONALD, 2008).

Assim, a securitização se desenvolve em dois momentos: primeiro, o ator securitizador inicia o movimento ao anunciar uma ameaça e reivindicar o direito de tratá-la com medidas extraordinárias; posteriormente, deve haver a aceitação pela audiência relevante, legitimando a adoção das medidas (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; BALZACQ, 2011; MARINHO, 2012). A audiência, então, seria “[...] o conjunto de atores para os quais o ato de segurança é justificado — ou seja, a coletividade que dará legitimidade, ou não, à securitização de um dado tema e às medidas de segurança solicitadas para seu combate.” (OLIVEIRA, 2019, p. 41). Embora se possa deduzir isso da teoria, a Escola de Copenhague não avançou nesta conceituação, isto é, esclareceu sua função, mas não especificou quem ou o que a constituiria (JARVIS; LEGRAND, 2017). Com isso, embora destacasse o aspecto intersubjetivo, a leitura original da teoria enfatizou a dimensão da emissão dos atos de fala (BALZACQ, 2005; FLOYD, 2007; STEPKA, 2022).

Uma vez discutidos os atores envolvidos no processo, cabe destacar outros dois elementos-chave: a definição da ameaça existencial e do objeto referente. À definição da primeira, importa que haja a sensibilização da audiência, construindo uma narrativa que a afete, tornando razoável a adoção de medidas extraordinárias e a suspensão da política normal. Enquanto o objeto referente seria aquele que é visto como existencialmente ameaçado e têm uma reivindicação legítima de sobrevivência (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; STRITZEL, 2007). Embora a teoria possibilite que os atores securitizadores apresentem qualquer objeto como ameaçado, Buzan, Waever e Wilde (1998) salientam que, na prática, ele deve ser socialmente reconhecido como relevante e dizer respeito a valores e identidades compartilhadas

entre a audiência. Com isso, existem condições que restringem ou facilitam transformar alguns tipos de objetos em referência de segurança (STEPKA, 2022).

Por fim, para completar o processo de securitização, deve haver a adoção de medidas excepcionais, conforme os autores clássicos. Esta concepção está ligada à alternativa da Escola para não tornar qualquer questão pública em segurança, pois se relaciona a securitização à ideia schmittiana de exceção, como forma de romper a política normal e entrar no domínio da segurança (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; PATOMÄKI, 2015; STEPKA, 2022). Para Carl Schmitt⁶, este momento de exceção é uma situação de perigo iminente para o qual nenhuma lei, procedimento ou resposta anterior seria adequada. Adequando tal pensamento à securitização, uma vez que não houvesse respostas anteriores e que se constrói a ideia de urgência em lidar com a ameaça, a Escola entende que medidas excepcionais ou extraordinárias deveriam ser adotadas, enquadrando, de fato, a questão no campo da segurança (CASE, 2007; STEPKA, 2022). Em seguida, esse ponto será retomado sob uma perspectiva crítica.

2.2 CRÍTICAS E AVANÇOS DA TEORIA DA SECURITIZAÇÃO

A Escola de Copenhague teve êxito em conciliar compreensões tradicionais ao conceito de segurança, como o foco no Estado, e a ampliação e o aprofundamento, sem que isso representasse uma desestruturação do campo. Contudo, ao se colocar nesta posição intermediária também foi alvo de inúmeras críticas tanto por parte dos tradicionalistas quanto dos teóricos críticos (MARINHO, 2012; OLIVEIRA, 2019). Por isso, nesta seção, apresentar-se-á as críticas e os decorrentes avanços em relação à ênfase nos atos de fala das elites políticas, sobretudo eurocêntricas e à falta de análise das vozes rivais ao movimento de securitização e de práticas não discursivas (IDE, DETGES; LEIMEISTER, 2017; BAYSAL, 2020).

2.2.1 Em relação à ênfase nos atos de fala das elites políticas

A ênfase nos atos de fala gerou críticas, pois evidenciava o emissor, em detrimento da relação intersubjetiva (STEPKA, 2022). Conforme McDonald (2008), embora seja uma contribuição importante e inovadora, a estrutura de securitização é restrita ao enfatizar o

⁶ Schmitt teorizou sobre Estados liberais, os quais tendem a abandonar suas normas preestabelecidas para justificar medidas excepcionais diante de eventos repentinos e imprevisíveis que geram um sentimento de ameaça à existência estatal, como a ascensão de movimentos oposicionistas e a eclosão de guerras e conflitos (MARINHO, 2012).

discurso dos atores dominantes, geralmente líderes políticos, tanto pela desconsideração de outras formas de comunicação quanto pela exclusão de outras vozes. Assim, a crítica também reside no estadocentrismo que a Escola de Copenhague manteve, embora a teoria previsse a possibilidade de outros sujeitos como atores securitizadores. Este foco se explica, em parte, porque os Estados ainda figuram como a unidade de análise primeira do Sistema Internacional, sobretudo, a partir do contexto europeu sobre o qual a escola foi criada, a partir da criação do Copenhagen Peace Research Institute (COPRI), pelo parlamento dinamarquês. A aplicação padrão da teoria é, portanto, com foco nos líderes políticos dos Estados e suas designações de ameaças. Contudo, ao considerar apenas as vozes dominantes, a teoria contribui para o silenciamento de vozes marginais, desconsiderando as maneiras pelas quais a audiência pode contestar o movimento (MCDONALD, 2008).

Quanto ao foco na linguagem, o autor expõe que:

Essa confiança na linguagem como forma exclusiva de 'movimento de securitização' é problemática por dois motivos. Primeiro, a linguagem é apenas um (embora o mais central) meio através do qual cujo significado é comunicado (Möller 2007:180). Uma série de autores neste contexto sugeriram a necessidade de levar em conta o papel das imagens como potenciais formas de securitização. Em segundo lugar, um foco exclusivo na linguagem é problemático pois pode excluir formas de práticas burocráticas ou de ação física que não meramente decorrem da securitização de 'atos de fala', mas são parte do processo através quais significados de segurança são comunicados e a própria segurança construída (MCDONALD, 2008, p.10, tradução nossa).

Portanto, o foco exclusivo na linguagem desconsidera formas diversas de práticas e ações que fazem parte do processo por meio do qual o significado é comunicado e a segurança é construída. Nesse sentido, destacam-se as considerações da Escola de Paris e de Bigo (2002). Para eles, a segurança também seria construída através de práticas de segurança rotineiras. Por exemplo, a vigilância e o controle de fronteira comunicam a securitização de migrantes; assim como, a cobertura midiática de determinados eventos, sejam eles acidentais ou, realmente, ataques terroristas premeditados, promove o medo sobre o terrorismo e a sua securitização. Cabe ressaltar que ao considerar práticas cotidianas, torna-se mais fácil identificar outros atores securitizadores, além do Estado, como a mídia, no exemplo acima (MCDONALD, 2008). Com este avanço, formas distintas de representação e comunicação poderiam complementar ou transcender à ênfase nos enunciados linguísticos, conforme o caso estudado (BIGO, 2002; MCDONALD, 2008; BALZACQ; LÉONARD; RUZICKA, 2016).

2.2.2 Em relação à conceituação da audiência

Conforme visto acima, a securitização deve envolver a interação entre atores securitizadores poderosos, capazes de encetar o movimento securitizador, e audiências empoderadas, que podem aceitá-lo ou rejeitá-lo (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Contudo, a teoria não ofereceu uma definição ou discussão substancial sobre a conceituação de quem ou o que constituiria a audiência. Isso enfraquece a intersubjetividade que buscou propor, evidenciando apenas o papel do emissor (BALZACQ, 2005; MCDONALD, 2008; HANSEN, 2011; CÔTÉ, 2016; JARVIS; LEGRAND, 2017).

A fim de avançar na discussão, Balzacq (2005, 2011) classificou as audiências conforme as formas de apoio possíveis, sendo elas a audiência formal — da qual a ação dependeria e, por isso, precisaria ser convencida da necessidade de agir, pois sem seu apoio nenhuma ação poderia ser realizada (por exemplo, quando os governos precisam da aprovação do parlamento para usar as forças militares) — e a audiência moral, cujo apoio garantiria maior legitimidade à securitização. Ainda que se avance na conceituação, emergiria a questão de que o papel da audiência se mantinha passivo e restrito a reagir ao movimento securitizador (ROTHER, 2016). Com isso, “[...] a teoria da securitização se assemelha a uma via de mão única, na qual a estrutura retórica é dirigida a uma audiência, que possui apenas o papel de reagir ao movimento securitizador (aceitando-o, ou não).” (OLIVEIRA, 2019, p. 50).

Contudo, sob esta perspectiva, o que deveria ser um processo intersubjetivo passa a ser autorreferencial, produzido pelos atores securitizadores (BALZACQ, 2005; STEPKA, 2022). Para McDonald (2008), há, então, uma tensão entre entender a securitização como um processo produtivo, enfatizando o poder performativo do ato de fala⁷, ou um processo construído intersubjetivamente. Por isso, a Escola de Copenhague teria que subestimar os efeitos performativos do ato de fala ou a natureza intersubjetiva da segurança (MCDONALD, 2008).

Em resposta, Côté (2016) observou que alguns agentes poderosos designados ao papel de audiência poderiam exercer maior impacto sobre o processo de securitização, levando os atores securitizadores a abandonar a sua interpretação ou reenquadrá-la com uma nova narrativa. Também considerando as vozes rivais ao movimento, Baysal (2020) evidenciou a dinamicidade e a natureza gradual da securitização, que perduraria até que a questão fosse

⁷ Além disso, ao focar no ato performativo, a securitização ocorreria quando o ato de fala é realizado e o público o aceita. Nesse sentido, Waever argumentou que o enunciado em si é o ato, limitando a compreensão da securitização como um processo. Isso também reforça uma ideia estática de que algo é ou não securitizado, desconsiderando eventuais gradações da securitização (MCDONALD, 2008; OLIVEIRA, 2019; BAYSAL, 2020).

totalmente dessecuritizada⁸. Para ele, os confrontos entre as vozes rivais devem ser considerados ao longo de todo o processo, pois o público pode mudar de postura mesmo após o início das medidas extraordinárias, como exemplo o autor mencionou a Guerra de 2003 no Iraque e a Guerra do Vietnã:

Em suma, a securitização começa definindo a segurança e continua após a implementação de meios extraordinários, incluindo confrontos entre definições rivais, movimentos contrários, implementação de práticas de segurança, esforços discursivos para convencer o público, rotinizações e normalizações por meio de práticas de segurança e consequências insegurizantes. O processo só termina quando o problema em questão foi totalmente dessecuritizado (BAYSAL, 2020, p.14, tradução nossa).

Concomitantemente, alguns atores podem estar lutando para securitizar uma questão, enquanto outros, para dessecuritizá-la, tendo em vista que a securitização é um processo de produção da verdade, em que sempre haverá disputas de interesses e relações de poder⁹ (BAYSAL, 2020). Dessa forma,

A securitização não é o processo linear proposto pela Teoria da Securitização, pois sempre há vozes rivais e posições de resistência. Essas vozes rivais geram debate constante durante o processo de securitização, mesmo após o início das medidas extraordinárias. [...]. As vozes rivais podem assumir duas formas diferentes, dependendo do contexto. Em alguns casos, pode surgir apenas oposição não violenta, que pode ter uma definição de segurança rival ou simplesmente rejeitar a definição de segurança proposta pelos atores securitizadores. Em outros casos, essas vozes rivais podem assumir a forma de contrassecuritização que inclui resistência violenta (BAYSAL, 2020, p. 11, tradução nossa).

De um lado, a contrassecuritização surge como resistência ao movimento securitizador, a qual também securitiza o ator que o promove, ou seja, o próprio ator securitizador (do primeiro movimento de securitização) é percebido como uma ameaça, contra a qual devem ser tomadas medidas extraordinárias. Por exemplo, no processo de securitização de um grupo independentista por parte do Estado que preza pela sua integridade territorial, pode haver a contrassecuritização por parte do grupo minoritário, ao buscar legitimar, por exemplo, o uso da força contra aquele Estado. Por outro lado, a oposição não violenta também resiste à securitização, apresentando suas posições e argumentos contra a definição de segurança, mas sem haver uma contrassecuritização (BAYSAL, 2020). Esta estrutura dupla incentiva que, ao analisar um processo de securitização, valorize-se ambos os discursos, uma vez que a audiência

⁸ O conceito não será aprofundando neste trabalho, mas cumpre salientar que o processo de dessecuritização, bastante trabalhado por Baysal (2020), inclui diferentes movimentos como a desconstrução de identidades securitizadas e a prevenção da escalada da securitização.

⁹ Nesse sentido, Baysal (2020) alinha-se ao argumento de Foucault de que onde há poder há resistência.

se mostra extremamente dinâmica, podendo mudar seu posicionamento ao longo do processo ou, inclusive, promover outro movimento de securitização.

Stepka (2022) também identificou reações mais complexas aos movimentos securitizadores, sustentando que “a securitização não gira em torno de um único ator autoritário, mas está sujeita a negociações dinâmicas entre e dentro de grupos de agentes relevantes envolvidos no processo (STEPKA, 2022, p. 54, tradução nossa). Neste caso, não haveria uma diferenciação rígida entre os atores securitizadores e a audiência, pois “os agentes relevantes estão presos em uma relação dialógica [...] onde eles falam e respondem uns aos outros na construção intersubjetiva da segurança.” (STEPKA, 2022, p. 49-50, tradução nossa). Tais críticas evidenciam o aspecto da construção intersubjetiva, radicalizando a influência construtivista da teoria. Tal entendimento vai ser retomado adiante, uma vez que o CSNU é um *locus* onde a aceitação da audiência determina se haverá ações ou não, sendo que parte dos Estados apresenta oposição não violenta ao movimento, obstando qualquer resolução que poderia ser tomada.

2.2.3 Em relação à excepcionalidade das medidas

Por fim, parte da literatura debate sobre se as medidas extraordinárias deveriam ser decisivas para o sucesso da securitização, como assume a Escola de Copenhague, ao sustentar que ameaças existenciais, ações de emergência e quebras de regras distinguem o campo da segurança e da política (TROMBETTA, 2008; HUYSMANS 2011; FLOYD, 2015). Em razão desta premissa de excepcionalidade, a Escola de Copenhague aplica o vocabulário realista, sob uma lógica universal e atemporal de segurança¹⁰, o que “constitui um problema normativo importante, servindo sem dúvida para reificar e normalizar essas abordagens estadistas tradicionais, excludentes e militaristas de segurança” (MCDONALD, 2008, p. 28, tradução nossa).

A lógica de segurança realista funciona como um jogo de soma zero, no qual as ameaças são descritas em termos de inimigos concretos e tangíveis, geralmente de origem externa, que põem em perigo a sobrevivência do objeto referente, em regra, a segurança do Estado (por exemplo, os países estrangeiros, os nazistas ou os imigrantes). As medidas de segurança

¹⁰ Balzacq (2015) propõe olhar para a lógica de segurança como a essência de uma noção de segurança, reduzida às regras da gramática aplicadas para dar sentido a objetos de segurança e definir o curso adequado da ação de segurança.

empregadas têm caráter extraordinário e muitas vezes militarista, fato que exige a mobilização de poder e recursos (CASE, 2006; TROMBETTA, 2008; STEPKA, 2022).

Diante disso, há críticas à adoção dessa abordagem. Por exemplo, Abrahamson (2005) argumentou que essa lógica não captura práticas de segurança que mais frequentemente são graduais e incrementais, com questões raramente passando diretamente da normalidade para a emergência. Stepka (2022) também argumentou que essa abordagem representaria uma camisa de força à teoria, implicando a desconsideração de uma série de práticas e discursos que operam abaixo do limiar da excepcionalidade, mas ainda permanecem no domínio da segurança.

Com isso, outros autores apresentaram avanços à teoria, considerando diferentes lógicas de segurança. Trombetta (2008) argumentou que a securitização de uma questão não tradicional, como do meio ambiente, poderia transformar as práticas de segurança existentes, pois, neste caso, a intenção não seria garantir respostas militarizadas, sob a lógica tradicional de segurança, mas tornar a questão evidente e priorizá-la, adotando, por exemplo, medidas preventivas e de gestão de riscos. Nesse sentido, Corry (2012) propôs uma conceituação de securitização centrada no risco, como um conceito mais sintonizado com a contemporaneidade.

Outro ponto de crítica, por parte de Ciutÿ (2009), foi o estabelecimento, pelos teóricos, de parâmetros arbitrários para definir quando a securitização é bem-sucedida, pois, em uma abordagem construtivista, deveria importar mais a percepção dos profissionais de segurança envolvidos. Floyd (2015) avançou neste pensamento de permitir que os profissionais decidam quando algo é securitizado com sucesso, em vez de apresentar uma visão fixa de quando esse é o caso. Com isso, importa que os profissionais acreditem no perigo à segurança do objeto referente e que as ações dos atores securitizadores sejam tomadas em resposta a ele:

Especificamente, sugiro que a securitização seja 'bem -sucedida' somente quando (1) a identificação de uma ameaça que justifica uma resposta (movimento securitizador) é seguido por (2) uma mudança de comportamento (ação) por um agente relevante (ou seja, o ator securitizador ou alguém instruído pelo mesmo), e também (3) a ação tomada é justificada pelo ator securitizador com referência à ameaça que eles identificaram e declararam no movimento securitizador (FLOYD, 2015, p. 03, tradução nossa).

Dessa forma, “a ação em si pode ser sutil e não precisa necessariamente resultar em novas instituições; em vez disso, as instituições e políticas existentes podem simplesmente ganhar novas dimensões” (FLOYD, 2015, p. 08, tradução nossa), desde que haja um nexo causal entre o movimento securitizador e a ação de resposta. Isto é, a securitização bem-sucedida seria a implementação da política de segurança na prática, independentemente de qual fosse ela, desde que os atores securitizadores considerem o que estão fazendo em resposta à

ameaça como uma política de segurança (FLOYD, 2015). O fator definidor, então, seria a identificação de tal nexos de causalidade, assim, Floyd sugere aos estudiosos que:

Eles precisam rastrear o processo de securitização em três etapas. Primeiro, eles precisam localizar o movimento de securitização (isto é, o aspecto do ato de fala da securitização), que deve ser feito de acordo com a teoria original da securitização através da análise do discurso de documentos relevantes. Ao contrário do que especifica a Escola de Copenhague, no entanto, sempre que possível, a análise do discurso não deve ser limitada a documentos oficiais ou amplamente disponíveis, pois fazê-la provavelmente limitará a análise de securitização a Estados democráticos liberais. Em segundo lugar, eles precisam examinar a extensão e a natureza da ação ou mudança comportamental que se segue ao ato de fala. Isso pode ser feito utilizando uma variedade de métodos popularizados pela vertente sociológica da teoria da securitização, incluindo entrevistas, observação participante, pesquisa etnográfica e análise política qualitativa e quantitativa. Em terceiro lugar, a fim de localizar a justificativa para as medidas tomadas para lidar com a ameaça (ou seja, a ação ou mudança de comportamento), eles precisam novamente utilizar a análise do discurso (FLOYD, 2015, p. 12, tradução nossa).

Ainda, a autora antecipou a crítica que poderia receber quanto à abrangência do conceito, no sentido de que se não relacionarmos securitização com excepcionalidade, ela se tornaria indistinguível da politização. Floyd (2015) sustentou que “isso é um problema apenas se nós, estudiosos, acreditarmos que conhecemos o significado de securitização melhor do que os profissionais de segurança cuja conduta supostamente procuramos estudar com o uso da teoria da securitização” (p. 16, tradução nossa).

Balzacq, Léonard e Ruzicka (2016) também designaram os movimentos securitizadores como atos discursivos ou não discursivos que, quando bem-sucedidos, transformam o regime de práticas existentes. Para eles,

Quando a securitização é invocada, uma gramática específica de segurança é ativada. Caracteriza-se notadamente pelo fechamento das opções políticas, o oligopólio da tomada de decisão, as restrições à deliberação pública e a criação de 'poderes deonticos' – isto é, poderes como direitos, deveres, obrigações, derrogações e permissões – que decorrem da aceitação coletiva por uma comunidade de que um fenômeno é uma ameaça. Esses poderes deonticos permitem que as autoridades tomem qualquer ação que considerem necessária para conter a ameaça, como reivindicar recursos orçamentários, reter informações, lançar operações militares, suspender liberdades civis ou mudar o regime político. Nesse sentido, movimentos de securitização podem ser entendidos como tentativas de transformar regimes de práticas existentes (BALZACQ; LÉONARD; RUZICKA, 2016, p. 518, tradução nossa).

Essas abordagens alinham-se melhor às mudanças climáticas como objetos de securitização, entendendo que a lógica realista e respostas militarizadas não seriam respostas adequadas e efetivas, dada a natureza do problema. Como veremos nos capítulos seguintes, grande parte das medidas sugeridas pelos Estados se referem a estratégias de prevenção de

conflitos e análises de riscos. Com isso, buscou-se evidenciar, neste capítulo, tanto a concepção original da teoria da securitização quanto a sua crítica e os desdobramentos e avanços propostos pela literatura, uma vez que, ao estudar empiricamente o processo de securitização, ele se mostra muito mais complexo do que previsto inicialmente.

Aplicando a teoria ao estudo da securitização das mudanças climáticas no CSNU, sustenta-se que a crítica à ênfase nos atos de fala, embora seja válida para falar de segurança climática em outros contextos, os quais envolvem, por exemplo, a sociedade civil, é secundária para o objeto deste trabalho, pois os atores securitizadores indicados são todos Estados, os quais manifestam suas posições no CSNU por meio de discursos oficiais. Contudo, a crítica sobre a conceituação insuficiente da audiência e a excepcionalidade das medidas parece mais relevante. Primeiro, dada a configuração do CSNU, ao considerarmos China e Rússia como integrantes da audiência, ela passa a ter um papel central, uma vez que medidas não podem ser adotadas sem o consenso dos membros permanentes. Por fim, ao tratar de mudanças climáticas, respostas militarizadas, como a implementação de operações, ou econômicas, como a aplicação de sanções, não parecem ser as opções mais adequadas. Portanto, respostas alternativas podem ser adotadas, as quais podem não figurar como extraordinárias à luz da Escola de Copenhague, mas representam medidas adotadas em resposta ao movimento securitizador das mudanças climáticas. Após a explanação dos debates no CSNU, essa discussão será retomada no quarto capítulo.

3 DEBATES SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CSNU

Feita a discussão teórica, este capítulo apresentará os debates que ocorreram no CSNU, desde 2007, que consideraram onexo entre mudanças climáticas e segurança. A fim de entender como a discussão chegou ao âmbito do CSNU, para ser securitizada, primeiro, será discutida a sua politização. Não porque há uma evolução necessária da politização para a securitização. Como visto anteriormente, há um espectro no qual as questões públicas podem ser enquadradas conforme são percebidas. Ainda, diante da insuficiência das respostas dadas no escopo da política, a securitização emergiu como uma possibilidade para galvanizar atenção ao problema.

Além de apresentar a evolução da discussão, desde a sua politização, buscar-se-á apresentar quais os principais pontos de intersecção levantados entre mudanças climáticas e segurança. Embora a existência de evidências empíricas deste nexo não importe ao conceito da securitização, ele antecipa alguns dos argumentos mobilizados pelos Estados no CSNU. Nesse sentido, também cabe uma seção sobre o mandato e as competências dele, pois é, reiteradamente, um ponto de controvérsia entre os Estados. Aqueles que promovem o movimento securitizador entendem que compete ao CSNU, ao lado de outros órgãos e agências, a discussão do problema; enquanto outros países defendem que haveria um conflito de competência com a Assembleia Geral e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, por exemplo, caso o CSNU abordasse o assunto.

Feitas tais considerações, passar-se-á à síntese dos debates. Como dito anteriormente, o intuito da análise documental não foi detalhar o que foi pleiteado ou decidido em cada discussão ou esgotar o posicionamento de todos os países-membros do CSNU, principalmente porque participam Estados não membros e membros rotativos. Em vez disso, buscar-se-á expor os principais argumentos mobilizados e as controvérsias entre os Estados, à medida que servirão ao propósito de identificar os papéis dos Estados neste processo de securitização e de argumentar que ele está em curso e pode avançar, caso haja a concordância de mais países.

Dito isso, na seção sobre a síntese dos debates, os dois primeiros debates receberam maior atenção, pois, primeiro, concentram boa parte dos argumentos e controvérsias mantidas até os debates atuais. Depois, porque o de 2007 inaugurou a discussão, enquanto o de 2011 resultou no primeiro e único resultado temático sobre as mudanças climáticas de forma genérica, não em resoluções específicas, direcionadas caso a caso. Além disso, os debates contemporâneos serão abordados em duas subseções, sendo a primeira referente aos dez anos após o primeiro debate (2017) e a segunda, aos resultados recentes, entre 2018 e 2022. Por fim, no esforço de aplicar a teoria ao caso concreto, apresentar-se-á quais seriam os atores

securitizadores e a audiência da securitização das mudanças climáticas e quais as linhas gerais de argumentação. Essa identificação define o enfoque do próximo capítulo, uma vez que serão analisados caso a caso os Estados-membros permanentes e seus comportamentos, a fim de incluí-los na discussão sobre a existência da securitização, a partir, sobretudo, das medidas que foram adotadas.

3.1 POLITIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E NEXO CLIMA-SEGURANÇA

Desde a década de 1970, as mudanças climáticas figuram na agenda política internacional. Primeiro, em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, inseriu formalmente a questão ambiental na agenda e, reconhecendo a importância dos esforços multilaterais, criou o Programa Ambiental das Nações Unidas (PNUMA). Na década seguinte, em 1988, o PNUMA, com o apoio da Organização Meteorológica Mundial (OMM), criou o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), cujo objetivo consistia em reunir estudos científicos sobre os efeitos negativos das mudanças climáticas e as possíveis respostas a eles. Neste período, a questão ambiental permaneceu, em grande parte, restrita aos meios acadêmicos e políticos, haja vista que a iminência de um confronto nuclear monopolizava o campo da segurança (MARINHO, 2012; HEFFRON, 2015).

Em 1992, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), na qual destacou-se o conceito de sustentabilidade, promovendo um rearranjo produtivo dentro do próprio capitalismo, a fim de dirimir os efeitos negativos das mudanças climáticas, conciliando um desenvolvimento econômico sustentável¹ (MARINHO, 2012). Além disso, houve a assinatura do primeiro tratado sobre mudanças climáticas, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), com mais de cento e cinquenta Estados signatários, tendo entrado em vigor em 1994 (HEFFRON, 2015). Também em 1994, o Relatório sobre Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apresentou o conceito de segurança humana, deslocando o foco da segurança do estado para o indivíduo, uma vez que a segurança desse seria uma pré-condição para a segurança nacional e internacional, e identificando a segurança ambiental, econômica, alimentar e de saúde como facetas do conceito. Tal avanço implicou

¹ Como veremos a seguir, esta preocupação com o desenvolvimento sustentável é frequentemente levantada pelos países que resistem ao movimento securitizador das mudanças climáticas.

novas discussões também no CSNU, fortalecendo, por exemplo, o princípio da responsabilidade de proteger (CEPIK, 2001; TROMBETTA, 2008).

Em 1995, o IPCC, em seu segundo relatório, retratou que o aquecimento global era um processo mais acelerado do que se avaliava previamente, em função da ação antrópica, e evidenciou a possibilidade disso ser um indutor de conflitos, por exemplo, ao afetar os recursos hídricos, tendo em vista que “vários países em áreas propensas a conflitos são altamente dependentes da água proveniente de fora de suas fronteiras (por exemplo, Camboja, Síria, Sudão, Egito, Iraque)” (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 1995, p. 30, tradução nossa). Em 1997, conforme previsto na Convenção-Quadro, o Protocolo de Quioto foi adotado com metas quantitativas para redução de emissões dos gases que produzem o efeito estufa².

Em seu quarto relatório, o IPCC, em 2007, destacou que o maior responsável pelo aumento de temperatura observado nos últimos cinquenta anos havia sido as atividades humanas, bem como as consequências sociais graves decorrentes disso. Diante desta problematização e do contexto referido anteriormente, de mudanças no cenário internacional com o final da Guerra Fria, a discussão perpassou o âmbito científico e político e ganhou cada vez mais espaço no campo da segurança (MARINHO, 2012; IDE, DETGES; LEIMEISTER, 2017). Em suma, este movimento, desde a década de setenta, indicou que as mudanças climáticas foram, primeiro, politizadas. Depois, à medida que os seus efeitos negativos se tornavam proeminentes e os resultados das tentativas de mitigação eram insatisfatórios, elas passaram a ser percebidas como uma questão de segurança (BRAUCH, 2008). A literatura sobre as ligações entre meio ambiente e segurança remonta à década de 1960; desde a década de 1990, essa literatura tem sido reconhecida como sua própria vertente de pesquisa. O nexos clima-segurança – a categoria central da pesquisa – representa um conglomerado de múltiplos tópicos, relações e implicações associadas às mudanças climáticas e segurança tanto na teoria quanto na prática (HARDT; VIEHOFF, 2020).

Embora para a teoria da securitização não importe a realidade objetiva, cumpre indicar situações em que as mudanças climáticas afetam o campo da segurança, uma vez que elas são

² Embora tenha sido um marco legal, tardou em apresentar resultados, pois vigorou somente em 2005, com a ratificação da Rússia. Ainda, conforme Cousins (2013, p. 195, tradução nossa), “uma das principais deficiências do Protocolo de Quioto – e a maior razão pela qual ele teve pouco impacto perceptível no clima até o momento – é a falta de participação”, sendo que apenas alguns Estados, representando cerca de um quarto das emissões mundiais, assumiram obrigações no primeiro período de compromissos, enquanto grandes emissores como os Estados Unidos da América não aderiram a ele. Além disso, “a falta de especificidade nos compromissos obrigatórios da Convenção e a falta de penalidades para o não cumprimento fizeram com que essas medidas tivessem pouco efeito prático” (COUSINS, 2013, p. 194, tradução nossa).

correntemente mobilizadas para justificar a necessidade de o CSNU debatê-las. O nexos entre mudanças climáticas e segurança abrange uma ampla gama de questões interdependentes, as quais compreendem: como elas podem fomentar vulnerabilidade, instabilidade e pobreza, diante da escassez e de disputas por recursos; seus efeitos globais na saúde; deslocamentos forçados; aumento de intensidade e frequência de eventos climáticos extremos; crises agrícolas e insegurança alimentar; até a perda do Estado e do território nacional, como no caso dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento (PEID)³ (BROWN; HAMMILL; MCLEMAN, 2007; CONWAY, 2010; HARDT, 2021).

Diante disso, Scott e Andrade (2012) apontaram que as mudanças climáticas podem influenciar a paz e a segurança de forma direta ou indireta. Quanto à primeira, seria, por exemplo, pelo aumento do nível do mar e outros eventos climáticos extremos, ameaçando a sobrevivência das pessoas e a integridade territorial dos Estados, mesmo na ausência de conflito violento. Com a elevação dos níveis dos oceanos, Estados insulares poderiam submergir, perdendo seu próprio território, sendo as mudanças climáticas a causa direta dessa situação. Pela via indireta, as mudanças climáticas são entendidas como multiplicadoras de riscos, pois, combinadas com outras situações de vulnerabilidade, podem instigar, exacerbar ou prolongar conflitos. Neste caso, as mudanças climáticas afetam as estruturas sociais, políticas e econômicas existentes, de modo criar ou fomentar outros problemas de segurança, como conflitos violentos, disputas por recursos naturais e deslocamentos forçados (HARDT, 2021; SECURITY COUNCIL REPORT, 2021).

Assim, nesta seção, buscou-se estabelecer a relação entre as mudanças climáticas e segurança, considerando que, primeiro, passaram a ser problematizadas em espaços políticos; depois, com o incremento da discussão e a remodelação do campo de segurança, foram incluídas também nos de segurança, como o CSNU. Antes de entender como elas foram abordadas nesse, cabe destacar seu funcionamento, constituindo-se como uma autoridade em termos de segurança internacional, mas também com certas limitações e estruturas engessadas, desde a sua criação, em 1945.

³ Eles compartilham características físicas e sociais, mas estão localizados em diferentes locais, nas Caraíbas, Pacífico e Atlântico, Oceano Índico, Mediterrâneo e Mar da China Meridional. Não há uma classificação definitiva de quais seriam eles e alguns órgãos da ONU têm suas próprias listas de ilhas reconhecidas como PEID (SÖDERBÄCK, 2020).

3.2 MANDATO E COMPETÊNCIAS DO CSNU

Inserido no contexto de emergência de novos desafios no sistema internacional, desde o fim da Guerra Fria, o CSNU ampliou a gama de questões que compreendia, englobando, por exemplo, ameaças à segurança humana⁴. Em regra, as questões de segurança não convencionais foram (e ainda são) discutidas conforme as situações específicas de cada país. Em 1991, houve a primeira decisão oficial do Conselho de Segurança que envolvesse questões ambientais, sem que houvesse uma discussão sobre mudanças climáticas e segurança. A Resolução 687/1991 responsabilizou o Iraque pelos danos ambientais relacionados à queima dos campos de petróleo do Kuwait durante a primeira Guerra do Golfo (COUSINS, 2013).

Em 1992, o CSNU se reuniu pela primeira vez em nível de chefes de estado e de governo para discutir a sua responsabilidade na manutenção da paz e segurança internacionais. Em uma declaração presidencial, afirmou-se que a ausência de guerra e conflitos militares entre os Estados não garantiria a paz e a segurança internacionais, pois “as fontes não militares de instabilidade nos campos econômico, social, humanitário e ecológico tornaram-se ameaças à paz e à segurança” (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021, p. 05, tradução nossa). Com isso, nos anos seguintes, o CSNU passou a ampliar gradualmente seu alcance, discutindo abusos dos direitos humanos, terrorismo, ameaças à democracia, epidemias de saúde e mudanças climáticas⁵ (HARDT, 2021). Tal movimento recebeu tanto apoio quanto críticas, com base naquilo que seria apropriado para o Conselho fazer no cumprimento do seu mandato.

A partir disso, cresceu a discussão em torno das atribuições e competências do CSNU, a fim de entender quais questões ele poderia abordar e de que forma, sem que houvesse a sobreposição a outros órgãos da ONU, respeitando também o seu mandato. A Carta da ONU (UNITED NATIONS, 1945) estabeleceu, conforme o Artigo 24, que:

1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles (UNITED NATIONS, 1945, tradução nossa).

⁴ Essa envolve desafios generalizados e transversais à sobrevivência, subsistência e dignidade de um povo, capazes de aumentar o risco de conflitos e dificultar os esforços para manter a paz e a estabilidade (COUSINS, 2013).

⁵ Ainda assim, como veremos a seguir, o objeto deste trabalho ganhou espaço, de fato, a partir do ano de 2007. Neste ínterim, as discussões sobre a relação entre os efeitos adversos das mudanças climáticas e a segurança internacional avançaram, ganhando espaço nacional e internacionalmente, até culminar na propositura do primeiro debate no CSNU.

Com isso, o CSNU emergiu como principal *locus* de discussão sobre paz e segurança internacionais no Sistema ONU. Ainda assim, a responsabilidade é primária, não exclusiva. Isto é, há uma responsabilidade compartilhada com outros órgãos. Outra competência importante do CSNU diz respeito ao Artigo 34, que estipula que:

O Conselho de Segurança poderá investigar qualquer controvérsia, ou qualquer situação que possa levar a atrito internacional ou dar origem a uma controvérsia, a fim de determinar se a continuação da disputa ou situação é susceptível de pôr em perigo a manutenção da paz e segurança internacionais (UNITED NATIONS, 1945, p. 09).

Neste caso, o termo “situação” seria amplo o suficiente para incluir os fenômenos climáticos (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021). Embora haja outros órgãos, como a Convenção-Quadro, que reúnam e promovam os esforços para reduzir significativamente as emissões globais de carbono, eles não têm as mesmas competências que o Conselho de Segurança, limitando-se a estas recomendações, enquanto o Conselho, além de recomendar, teria o poder de tomar decisões que os Estados membros são obrigados a implementar sob a Carta (SÖDERBÄCK, 2020).

O capítulo VII da Carta expressou os poderes do Conselho, os quais compreendem: determinar ameaças à paz e decidir sobre medidas que não envolvam o uso de força, como sanções e restrições comerciais, e sobre empregar o uso da força para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais. Nesse sentido, sendo identificada uma ameaça, como descreve o Artigo 39⁶, o Conselho poderia exigir uma ação por parte de todos os Estados⁷ (ou de certos Estados). Em regra, as medidas são direcionadas, sendo que as questões que fomentaram respostas mais abrangentes incluíram contraterrorismo, apoio ao Tribunal Penal Internacional e controle da proliferação de armas de destruição em massa (CONWAY, 2010; COUSINS, 2013; SCOTT; KAINDI, 2020; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, [2023]).

Uma vez que não houve delimitações à determinação das ameaças, referentes, por exemplo, à sua natureza, a discussão a respeito de quais questões se enquadrariam no seu mandato se estendeu. À época da elaboração da Carta, a ênfase era dada às ameaças de natureza militar, tendo em vista o papel primordial do Sistema ONU de evitar mais um conflito mundial, após as duas grandes guerras (SCOTT; KAINDI, 2020). Contudo, conforme visto nas seções anteriores, ao longo dos anos, novas preocupações ocuparam os Estados-membros do CSNU.

⁶ “O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais” (UNITED NATIONS, 1945, p. 10).

⁷ Uma vez que o Conselho de Segurança estabelece que existe uma ameaça à paz e segurança internacionais, seus poderes de execução, incluindo sanções e ação militar, são obrigatórios para os Estados Membros da ONU.

Com isso, os Estados podem encaminhar situações e disputas ao Conselho que julgarem relevantes, embora ele tenha a prerrogativa de decidir quais assuntos serão realmente abordados (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021). Embora o Artigo 39 estivesse aberto a qualquer ameaça à paz, violação da paz ou ato de agressão, o CSNU costuma enquadrar como ameaças à paz situações específicas, como conflitos inter ou intraestatais. Além disso, entende situações de violação da paz apenas quando envolve o uso da força armada e, em raríssimos casos, determinou a existência de um ato de agressão de um Estado contra outro (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, [2023]).

Para além do seu mandato legal, as discussões no CSNU são limitadas por questões políticas, que envolvem, sobretudo, os interesses políticos dos Estados-membros permanentes, os quais detêm poder de veto. Assim, todas as decisões vinculantes do CSNU devem ser aprovadas por nove votos, sem que haja o voto contrário de China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia. Se um membro permanente não concordar plenamente com uma proposta de resolução, mas não desejar vetá-la, poderá se abster, permitindo que a resolução seja adotada, se obtiver nove votos favoráveis. Ainda assim, outra limitação significativa seria a necessidade de legitimidade, pois todos os Estados deveriam aderir e implementar as medidas propostas pela decisão (CONWAY, 2010; SCOTT; KAINDI, 2020).

Portanto, destaca-se que, para que o CSNU aborde determinado assunto e seja capaz de agir sobre ele, depende mais da vontade política e dos interesses políticos dos seus Estados-membros, uma vez que a Carta estabeleceu diretrizes mais genéricas, capazes de englobar uma ampla gama de questões, principalmente, como ameaças à paz. Com isso, buscou-se sustentar que a legitimidade para abordar as mudanças climáticas e que a competência para adotar medidas em relação a elas são bastante flexíveis e dependem, sobretudo, da vontade política dos Estados-membros tanto para colocar o assunto na ordem do dia quanto para votar medidas e resoluções, bem como para implementá-las e torná-las efetivas. A seguir, será apresentada uma síntese dos debates sobre as mudanças climáticas, desde 2007, quando houve o primeiro deles, a fim de entender como a questão está sendo promovida e quem coordena este movimento.

3.2 SÍNTESE DOS DEBATES SOBRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CSNU (2007-2022)

Uma vez que a ênfase desta pesquisa consiste em entender se e como ocorre o processo de securitização das mudanças climáticas no CSNU, cumpre entender como este tema está

sendo proposto e discutido pelos Estados-membros. O material para o estudo é composto por registros oficiais de debates que trataram da temática. Apesar da crítica à ênfase demasiada ao discurso e ao ato de fala destacada no capítulo anterior e de que outras práticas possam influenciar no CSNU, ainda impera a formalidade das votações e manifestações por meio de discursos e posicionamentos oficiais. Por isso, coube reconhecer a crítica, mas sustentar que o estudo da securitização pelos atos de fala é adequado neste caso.

Ainda, não serão transcritos os discursos exaustivamente, uma vez que os argumentos se repetem, mas apresentadas as manifestações de alguns Estados, a título de exemplo das posições divergentes e argumentos evocados à época. O período compreende desde o primeiro debate, em 2007, até 2022. Esta diacronia permite a análise de mudanças no discurso ao longo do tempo. Além disso, as principais reuniões foram em formato de debate aberto, em que foram debatidas questões temáticas referentes às mudanças climáticas e segurança. Tais debates incluem o secretário-geral, representantes de organizações não-governamentais, membros permanentes e não permanentes e especialistas no assunto.

Em regra, o secretário-geral das Nações Unidas abre o debate, pode haver declarações de especialistas⁸, os Estados fazem as suas declarações e ele é encerrado, não, necessariamente, resultando em votação, embora seja eficaz no sentido de produzir uma compreensão de como os países percebem as mudanças climáticas e seu nexos com a segurança (NORDLANDER, 2019).

Também se destaca que, para além desse formato, as mudanças climáticas foram discutidas em reuniões Fórmula Arria, as quais podem ser consideradas mais informais, uma vez que não requerem consenso para serem convocadas, mas dependem da iniciativa de um ou mais membros do Conselho, bem como não exigem a participação dos demais membros. O intuito deste formato seria coletar informações de especialistas ou organizações e permitir que todos compartilhassem suas perspectivas, incluindo membros do Conselho, outros estados membros da ONU e representantes da sociedade civil. Conforme o Security Council Report (2021b), houve seis reuniões dessas sobre mudanças climáticas como uma ameaça à segurança até o final de 2020. No entanto, elas, geralmente, não têm registros oficiais ou resultados devido à sua natureza informal, ainda que as reuniões a respeito das mudanças climáticas tenham sido públicas e transmitidas online (SÖDERBÄCK, 2020; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021b; SECURITY COUNCIL REPORT, 2021).

⁸ Não houve especialistas em 2007, mas um especialista participou do debate de 2011 e dois especialistas fizeram declarações no debate de 2018 (NORDLANDER, 2019).

3.2.1 Primeiro debate: 17 de abril de 2007

Em 17 de abril de 2007, o CSNU realizou um debate aberto, em nível ministerial, sobre energia, segurança e clima. O debate foi convocado pelo Reino Unido e presidido pela secretária de Relações Exteriores britânica, Margaret Beckett⁹, enquanto o país ocupava a presidência do Conselho. A publicação do Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, os debates em outras instâncias das Nações Unidas e a entrega do Prêmio Nobel da Paz ao IPCC garantiram às mudanças climáticas e seus impactos uma alta visibilidade política, a qual o Reino Unido respondeu ao promover o debate (BRAUCH, 2008).

A reunião foi composta por 54 declarações, feitas por Estados-membros das Nações Unidas e por Ban Ki-Moon, Secretário-Geral da ONU à época (SÖDERBÄCK, 2020). Enquanto alguns Estados, particularmente os países europeus e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, acolheram com satisfação a pauta, sendo a primeira vez que o órgão debateu, explicitamente, as mudanças climáticas como um tópico temático, algumas delegações questionavam o papel do Conselho na questão e opuseram reservas. Por exemplo, muitos países em desenvolvimento, membros do G77, do Movimento dos Não Alinhados (MNA) e dos BRICS, viam as mudanças climáticas como uma questão de desenvolvimento sustentável a ser tratada pela Assembleia Geral, mais amplamente representativa (SCOTT, 2018).

Detraz e Betsill (2009), a partir da análise discursiva da sessão, apontaram que 80% dos discursos vincularam mudanças climáticas a ameaças à segurança humana, com pouco menos da metade reconhecendo uma ligação entre mudança climática e conflito armado. Ainda, pouco mais de 40% dos países defenderam que o Conselho desempenhasse um papel neste tema, reforçando o trabalho já feito em outras instâncias, enquanto pouco mais de 20% argumentaram contra (sendo que os restantes não declararam uma posição).

A fim de elucidar tais posicionamentos, destacar-se-á exemplos de discursos que argumentaram em sentidos opostos. Primeiro, o representante de Papua Nova Guiné, Robert G. Aisi, foi um dos mais enfáticos ao afirmar que “[...] o impacto das mudanças climáticas em pequenas ilhas não é menos ameaçador do que os perigos que armas e bombas representam para as grandes nações” (UNITED NATIONS, 2007, tradução nossa). Além disso, disse que “[...] os países insulares do Pacífico provavelmente enfrentariam deslocamentos maciços de pessoas, semelhantes aos fluxos populacionais provocados por conflitos” (UNITED NATIONS, 2007, tradução nossa). Com isso, “o Conselho de Segurança, encarregado de proteger os direitos

⁹ Que ocupara o cargo de ministra do meio ambiente de 2001 a 2006 (BRAUCH, 2008).

humanos e a integridade e segurança dos Estados, é o principal fórum internacional à nossa disposição” (UNITED NATIONS, 2007, tradução nossa), por isso, os seus esforços deveriam ser proporcionais aos seus recursos e capacidades, ainda que respeitando a Convenção-Quadro (UNITED NATIONS, 2007). De forma similar o representante da Namíbia, Kaire Munionganda Mbuende, disse que:

Para a Namíbia, a mudança climática não era um exercício acadêmico, mas uma questão de vida ou morte. Por isso, a delegação do país não questionaria a legitimidade da realização do atual debate no Conselho de Segurança, visto que havia espaço para reflexão sobre vários ângulos da questão. No entanto, as providências devem ser tomadas pelos órgãos competentes. Ele disse que os países em desenvolvimento, em particular, foram submetidos ao que poderia ser descrito como “guerra química ou biológica de baixa intensidade”. Os gases de efeito estufa estavam destruindo plantas, animais e seres humanos (UNITED NATIONS, 2007, tradução nossa).

Antes da reunião, o MNA e o G77 + China enviaram cartas ao Conselho expressando preocupação com a usurpação dos poderes da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021). Assim, no debate, o representante do Paquistão, Farukh Amil, falando em nome desses, sustentou que:

A invasão cada vez maior do Conselho de Segurança sobre os papéis e responsabilidades dos outros órgãos principais das Nações Unidas representou uma “distorção” dos princípios e propósitos da Carta, infringiu a autoridade dos outros órgãos e comprometeu os direitos dos membros mais amplos da Organização (UNITED NATIONS, 2007, tradução nossa).

Também nessa linha, o representante do Egito, Khaled Aly Elbakly, disse que “[...] o tema estaria claro e diretamente no domínio e no mandato de outros órgãos do sistema das Nações Unidas, especialmente a Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social” (UNITED NATIONS, 2007, tradução nossa), criticando também a usurpação do Conselho dos mandatos e responsabilidades de outros órgãos, sendo necessário que a Assembleia Geral tomasse medidas para impedir tal infração, e a prática dos presidentes do Conselho decidirem sobre o tema dos debates, pois permitia a discussão de temas fora do mandato do CSNU, conforme os seus interesses (UNITED NATIONS, 2007).

Por fim, a título de exemplo, a delegação sul-africana, assim como outras nações, lembrou sobre o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, o qual seria fundamental para qualquer debate sobre mudanças climáticas. Com isso, atribuiu à Assembleia Geral, ao Conselho Econômico e Social, à Comissão de Desenvolvimento Sustentável, ao PNUMA e à Convenção Quadro sobre Mudança do Clima a responsabilidade de acompanhar

as mudanças climáticas, por meio do incentivo ao desenvolvimento sustentável, uma vez que as medidas contra os efeitos negativos das mudanças climáticas não podem inibir o desenvolvimento daqueles países que menos contribuíram com emissões até hoje.

Embora se aponte que os posicionamentos dos membros do MNA e do G77 são similares, há países dos grupos que destoam, conforme seus próprios interesses (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021). Por exemplo, o representante do Congo, Basile Ikouebe, compartilhava as preocupações dos países em desenvolvimento com relação às competências de outros órgãos das Nações Unidas quando se tratava de questões de desenvolvimento sustentável, contudo, neste caso, havia necessidade de uma resposta urgente à ameaça representada pelas mudanças climáticas, a qual o Conselho poderia garantir maior visibilidade. Ainda assim, “Também afirmou que os mais pobres sofreriam mais. A ironia seria que os pobres estariam pagando pelo consumo excessivo e atitude despreocupada dos ricos” (UNITED NATIONS, 2007, tradução nossa).

A discussão sobre o posicionamento dos membros permanentes será feita no capítulo seguinte, mas Beckett salientou que a mudança climática era uma questão de segurança coletiva, não limitada nacionalmente, em um mundo cada vez mais interdependente (UNITED NATIONS, 2007). A França, assim como grande parte das nações europeias, manteve-se alinhada às preocupações da União Europeia com o nexo clima-segurança. Ademais, Rússia e China perceberam as mudanças climáticas como uma questão de desenvolvimento sustentável, bem como os Estados Unidos da América (EUA) (NORDLANDER, 2019).

3.2.2 Primeira declaração presidencial: 20 de julho de 2011

Em 20 de julho de 2011, houve outro debate aberto, desta vez presidido pela Alemanha, cuja agenda era a manutenção da paz e segurança internacionais e o impacto das mudanças climáticas. Na ocasião, houve 65 declarações, englobando Estados-membros da ONU, Ban Ki-Moon, ainda secretário-geral à época, e Achim Steiner, diretor executivo do PNUMA à época e atual administrador do PNUD (SÖDERBÄCK, 2020). Cousins (2013) comparou o desenvolvimento entre 2007 e 2011 e destacou que aumentou o número de Estados dispostos a se posicionar, sendo que o número real e proporcional de Estados que se opuseram ao envolvimento do Conselho diminuiu e que o número de Estados a favor passou de uma grande minoria para uma modesta maioria.

Novamente, a controvérsia central foi sobre o conflito de competência entre os órgãos da ONU. A fim de ilustrá-la, destaca-se, primeiro, a fala de Marcus Stephen, presidente de

Nauru, que falou em nome dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento do Pacífico, Maldivas, Seychelles e Timor-Leste. Ele disse que “[...] a própria sobrevivência de muitos países está ameaçada pelos impactos das mudanças climáticas. Algumas ilhas podem desaparecer completamente, forçando um grande número de pessoas a migrarem” (UNITED NATIONS, 2011b, tradução nossa) e, por isso, considerou a mudança climática “[...] uma ameaça tão grande quanto a proliferação nuclear ou o terrorismo” (UNITED NATIONS, 2011b, tradução nossa). Diante disso, sustentou que o Conselho deveria solicitar a nomeação de um representante especial para clima e segurança.

O representante de Palau, Stuart Beck, associado a Nauru, defendeu que as mudanças climáticas ameaçavam a soberania e a integridade territorial de alguns Estados e, assim, se enquadravam perfeitamente no mandato tradicional do Conselho (UNITED NATIONS, 2011b). Também o Gabão, pela fala de Alfred MOUNGARA MOUSSOTSI, manifestou-se favorável ao envolvimento do Conselho, embora destacasse que as respostas militares não eram as mais adequadas à complexidade da ameaça representada pelas mudanças climáticas. Nesse sentido, seria fundamental que o Conselho definisse um quadro de cooperação com os demais órgãos da ONU (UNITED NATIONS, 2011b).

Ainda que houvesse posicionamentos mais enérgicos quanto ao papel do CSNU, como o da delegação boliviana, que pediu a criação de um tribunal internacional de justiça climática e ambiental para sancionar as nações que não cumprissem os compromissos de redução de emissões e uma resolução para cortar os gastos globais com defesa e segurança em 20%, destinando tais recursos em prol de medidas de combate às mudanças climáticas (UNITED NATIONS, 2011b), neste debate, Cousins (2013) destacou que:

O papel mais comumente proposto para o Conselho de Segurança relaciona-se com a criação de impulso político para ação sobre a mudança climática, inclusive por meio do aumento da visibilidade da insegurança e conflito relacionados à mudança climática entre os membros da comunidade internacional. As propostas incluíam diálogo temático em andamento e debates no Conselho de Segurança [...]. O segundo grupo mais comum de propostas relaciona-se ao monitoramento das ameaças à segurança das mudanças climáticas, alerta precoce e preparação. Vários estados, em particular, levantaram a necessidade de o Conselho monitorar pesquisas e análises sobre as implicações de segurança da mudança climática, relatórios mais regulares do Secretário-Geral, e outra proposta ambiciosa de Nauru para nomear um representante especial para clima e segurança e realizar uma avaliação completa da capacidade das Nações Unidas para responder aos impactos de segurança do fenômeno (COUSINS, 2013, p. 205-206, tradução nossa).

Disso se salienta que a coordenação e troca de informações entre os vários órgãos da ONU, bem como a abordagem da mudança climática através da prevenção de conflitos,

compreendendo a capacidade para monitorar e lidar com os riscos são aspectos mais consensuais da discussão sobre clima e segurança (COUSINS, 2013). Ainda assim, a China e a Rússia, apoiadas, em geral, pelos países do G77 e do MNA¹⁰, como Argentina, Brasil¹¹ e Índia, continuaram defendendo que tais medidas representariam uma usurpação da competência dos demais órgãos, haja vista que, como uma questão de desenvolvimento sustentável, as mudanças climáticas eram de responsabilidade da Assembleia Geral (enquanto órgão com ampla representação), do Conselho Econômico e Social e de outros órgãos relevantes (MARINHO, 2012). Assim, defendiam que o Protocolo de Quioto seria o melhor instrumento para lidar com a redução das emissões e que todos deveriam honrar suas obrigações decorrentes dele, conforme o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (UNITED NATIONS, 2011b).

Nesse sentido, o representante de Cuba, Rodolfo Eliseo Benítez Versón,

[...] expressou séria preocupação com a invasão crescente e excessiva pelo Conselho das funções de outros órgãos principais das Nações Unidas [...]. A principal razão pela qual a UNFCCC e seu Protocolo de Quioto não foram alcançados e a existência de pequenos Estados insulares em desenvolvimento foi ameaçada foi a falta de vontade política dos países desenvolvidos em pagar sua dívida histórica com o planeta. Se o Conselho quisesse contribuir seriamente para a busca de soluções, deveria começar com uma declaração que destacasse, entre outras coisas, o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada (UNITED NATIONS, 2011, tradução nossa).

Destoando dos PEIDs, os quais se mostram bastante receptivos ao papel a ser desempenhado pelo CSNU, Barbados, falando em nome da Comunidade do Caribe (CARICOM) e alinhando-se ao G77, defendeu que as possíveis implicações de segurança das mudanças climáticas deveriam ser abordadas em nível multilateral, por meio de órgãos inclusivos, representativos e transparentes (UNITED NATIONS, 2011b; SÖDERBÄCK, 2020). Em relação aos membros permanentes, Rússia e China permaneceram enquadrando a questão como de desenvolvimento sustentável, enquanto Reino Unido e França continuaram defendendo a ligação entre segurança e mudanças climáticas. Contudo, desta vez, os Estados Unidos concordaram com França e Reino Unido, considerando que as mudanças climáticas eram uma grande ameaça à segurança (NORDLANDER, 2019).

¹⁰ Embora possa haver oposição geral do G77, não exclui posicionamentos dissonantes, como de El Salvador e Líbano (COUSINS, 2013).

¹¹ Na ocasião, Maria Luiza Ribeiro Viotti, enquanto representante brasileira, afirmou que as mudanças climáticas exigiam abordagens políticas, econômicas e humanitárias, não necessariamente uma resposta de segurança (UNITED NATIONS, 2011b).

Como resultado, o CSNU adotou uma declaração presidencial. Ainda assim, tendo em vista as controvérsias apresentadas, a declaração foi modesta em substância, mas bastante simbólica ao ser o primeiro resultado temático do Conselho sobre mudança climática e segurança. Ela reafirmava que a Convenção-Quadro era o principal instrumento para lidar com as mudanças climáticas, mas expressava preocupação sobre os efeitos adversos das mudanças climáticas a longo prazo, que poderiam agravar ameaças existentes à paz e à segurança internacionais, por isso, pedia a inclusão da análise das possíveis implicações de segurança nos relatórios do Secretário-Geral¹² (MARINHO, 2012; COUSINS, 2013; SECURITY COUNCIL REPORT, 2022).

3.2.3 Dez anos após o primeiro debate

Dez anos após o primeiro debate, as referências às mudanças climáticas nos resultados do Conselho tornaram-se mais frequentes, em razão da urgência e evidência dos seus efeitos negativos e da adesão de mais Estados à discussão. Antes de 2017, as mudanças climáticas foram incluídas apenas uma vez em uma resolução de matéria específica, mas os resultados mais recentes tendem a enfatizar a abordagem das mudanças climáticas nas avaliações de risco e nas estratégias de gestão de riscos (SCOTT; KAINDI, 2020; SECURITY COUNCIL REPORT, 2021).

A missão de visita do Conselho à região do Lago Chade, em março de 2017, foi um marco importante nesse sentido. Os representantes do Níger e da Nigéria compartilharam suas percepções de que as mudanças climáticas tiveram um efeito prejudicial sobre os meios de subsistência na região:

[...] o presidente do Níger, Mahamadou Issoufou, disse aos membros do Conselho que não acreditava que o Boko Haram teria “criado raízes” sem o encolhimento do Lago Chade, observando que o lago havia perdido 90% de sua superfície desde a década de 1960 com um efeito devastador sobre os meios de subsistência locais (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021, p. 08, tradução nossa).

Logo após, o Conselho adotou a Resolução 2349, que abordou as dimensões negativas de segurança, humanitárias e de desenvolvimento da crise do Boko Haram na região:

¹² Esta medida não foi imediatamente implementada, ganhando força a partir de 2018, com o Mecanismo de Segurança Climática, uma pequena equipe dentro do Secretariado da ONU que busca aumentar a capacidade da organização para responder aos riscos de segurança relacionados às mudanças climáticas (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021).

A resolução reconheceu os efeitos adversos da mudança climática e das mudanças ecológicas, entre outros fatores na estabilidade da Região, inclusive através da escassez de água, seca, desertificação, degradação da terra e insegurança alimentar, e enfatizou a necessidade de avaliações de risco adequadas e estratégias de gestão de riscos por parte dos governos e das Nações Unidas relacionadas a esses fatores. Essa linguagem tornou-se modelo para textos sobre mudanças climáticas e mudanças ecológicas em muitos resultados do Conselho nos anos seguintes, com variações, dependendo da região ou país (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021, p. 08, tradução nossa).

Tal resultado é representativo tanto de uma mudança na linguagem adotada nas decisões do CSNU, avançando em preocupações abrangentes, quanto de uma maior recorrência de documentos nesse sentido.

3.3.4 Resultados recentes: de 2018 a 2022

Desde 2018, até 2022, o Conselho realizou seis debates sobre mudanças climáticas e segurança, por iniciativa dos presidentes mensais. Sendo eles:

Quadro 1 - Debates relacionados às mudanças climáticas e segurança (2018-2022)

DATA	TEMA	PRESIDÊNCIA
11 de julho de 2018	Compreender e abordar riscos de segurança relacionados ao clima	Suécia
25 de janeiro de 2019	Abordando os impactos de desastres relacionados ao clima na paz e segurança internacionais	República Dominicana
24 de julho de 2020	Clima e segurança	Alemanha
17 de setembro de 2020	Efeitos humanitários da degradação ambiental e da paz e segurança	Níger
23 de fevereiro de 2021	Abordando os riscos de segurança relacionados ao clima para a paz e segurança internacionais por meio da mitigação e construção de resiliência	Reino Unido
12 de outubro de 2022	Clima e segurança na África	Gabão

Fonte: Adaptado de Security Council Report (2021, 2022).

Com isso, houve mais reuniões temáticas sobre mudanças climáticas e segurança neste período do que nos onze anos anteriores, desde o primeiro debate, em 2007 (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021a, 2022). Além disso, houve outras movimentações nesse sentido, por exemplo, em janeiro de 2018, foi emitida uma declaração presidencial sobre a situação de

segurança na África Ocidental e no Sahel, que reconheceu os efeitos adversos das mudanças climáticas na estabilidade da região. Em março, o Conselho adotou a Resolução 2408 que estendeu o mandato da missão da ONU na Somália até 2019 e destacou esses efeitos na região, enquanto em junho, adotou a Resolução 2423, que reconheceu os efeitos na estabilidade do Mali (SCOTT; KAINDI, 2020).

O debate de julho de 2018 teve vinte e duas declarações, sendo dezenove feitas pelos Estados-membros e três, por representantes externos (SÖDERBÄCK, 2020). Nele destacou-se, mais uma vez, uma mudança substancial na declaração dos Estados Unidos, que foi mais semelhante à de 2007 do que a de 2011 (NORDLANDER, 2019). Tal mudança se refletiu no ano de 2021, como veremos a seguir. Para o debate aberto de julho de 2020, a Alemanha, enquanto presidia o Conselho, buscou uma resolução temática sobre mudança climática e segurança, ao lado de outros nove membros¹³ que apoiaram a iniciativa de desenvolver o texto e buscavam o apoio dos demais Estados-membros (China, Indonésia, África do Sul, Rússia e Estados Unidos) (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021).

O projeto pedia ao Secretário-Geral que considerasse as implicações de segurança dos efeitos da mudança climática em uma ampla gama de atividades, desde a prevenção de conflitos até o apoio à construção da paz e resposta humanitária, mediante a apresentação de um relatório dentro de seis meses após a adoção da resolução e a cada dois anos a partir de então. Também, a nomeação de um representante especial que seria responsável por coordenar os esforços da ONU para enfrentar as ameaças à segurança relacionadas ao clima e de conselheiros de clima e segurança para operações de campo relevantes. Contudo, o rascunho foi arquivado porque os EUA se opuseram a ela e a vetariam (DZIADOSZ, 2020; SECURITY COUNCIL REPORT, 2021).

Ainda assim, houve uma declaração conjunta liderada pela Alemanha, que reuniu pela primeira vez dez Estados-membros do CSNU em uma “Iniciativa Conjunta para Abordar os Riscos de Segurança Relacionados ao Clima” (UNITED NATIONS, 2020a). Houve uma reunião *online* entre eles e o Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, a fim de promover a inclusão dos riscos de segurança relacionados ao clima nas avaliações gerais e nas tomadas de decisões do Conselho (UNITED NATIONS, 2020a).

De modo mais específico, em 2021, foram adotadas duas resoluções que, pela primeira vez, ampliaram as preocupações com os efeitos adversos das mudanças climáticas para além do continente africano, ocupando-se de Chipre e Iraque. A resolução 2561 renovou o mandato

¹³ Bélgica, República Dominicana, Estônia, França, Níger, São Vicente e Granadinas, Tunísia, Reino Unido e Vietnã.

da Força de Manutenção da Paz da ONU no Chipre e a resolução 2576, o mandato da Missão de Assistência da ONU para o Iraque. Antes delas, a linguagem sobre mudança climática e segurança foi integrada principalmente nos resultados relacionados à África (na Bacia do Lago Chade, África Ocidental, Somália, Mali, Sudão, Sudão do Sul, República Centro-Africana, República Democrática do Congo e África Central) e as propostas para incorporar a linguagem de segurança climática em casos externos ao continente (em relação ao Haiti em 2019 e Iraque, em 2020), não haviam sido aprovadas (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021b). Tais avanços estão relacionadas ao fato de que

Em meados de 2021, há 12 membros do Conselho de Segurança que acreditam que o Conselho de Segurança, trabalhando em cooperação com outras partes do sistema da ONU, deve ser um fator importante no esforço para resolver os efeitos da mudança climática na segurança. Muitos desses países enfatizaram que a mudança climática deve ser integrada de forma mais sistemática ao trabalho do Conselho e que é necessária uma análise aprimorada das ameaças à segurança relacionadas ao clima para ajudar a ONU, incluindo o Conselho de Segurança, a desenvolver respostas mais eficazes (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021, p. 12, tradução nossa).

Destaca-se, para esta situação, que o novo governo dos EUA voltou a assegurar que a crise climática era indiscutivelmente uma questão do Conselho de Segurança (UNITED NATIONS, 2021). Com o apoio da maior parte dos Estados, foram realizadas mais reuniões sobre mudança climática e segurança e esta linguagem foi cada vez mais incluída nos resultados do Conselho. Ainda, ao passo que alguns temas são recorrentes, como a controvérsia em torno do conflito de competências entre o CSNU e os demais órgãos da ONU, o conteúdo das discussões evoluiu ao longo dos anos. Por exemplo, conforme o Security Council Report (2021),

Cada vez mais, as ameaças à segurança relacionadas ao clima estão sendo vinculadas a outras questões temáticas abordadas pelo Conselho e descritas como uma questão que deve ser abordada com respostas holísticas. Nesse sentido, os efeitos desproporcionais das mudanças climáticas sobre mulheres e jovens e seu papel na abordagem dos riscos climáticos tornaram-se um foco maior dos recentes debates sobre o tema, embora já houvesse alguma discussão sobre o impacto das mudanças climáticas nas mulheres no debate aberto de 2011 (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021, p. 07, tradução nossa).

Em suma, infere-se destas seções o fato de que os argumentos se mantiveram constantes tanto a favor quanto contra o processo de securitização, mas que cada vez mais os Estados passaram a adotar os argumentos a favor. Não como regra, pois dois grandes exemplos disso são os Estados-membros permanentes China e Rússia. A seção seguinte faz o esforço de identificar linhas de pensamento comuns e possíveis agrupamentos de países que se manifestam

em relação a este processo, os identificando com os papéis atribuídos pela teoria nesse processo de securitização.

3.3 DISCUSSÃO SOBRE A SECURITIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

A forma como o CSNU deveria ou poderia lidar com as implicações das mudanças climáticas na paz e segurança internacionais ocupa seus Estados-membros desde 2007. Com isso, a securitização se mostrou uma importante ferramenta para entender este processo de apresentar as mudanças climáticas como uma questão que compete ao CSNU, uma vez que configuraria uma ameaça à paz e segurança internacionais. Os debates analisados anteriormente indicam que os vínculos entre mudanças climáticas e segurança foram amplamente aceitos, sobretudo, pelos Estados-membros da União Europeia (UE)¹⁴ e outros países desenvolvidos, como Japão, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, e pelos pequenos Estados insulares em desenvolvimento¹⁵ (NORDLANDER, 2019).

Os PEIDs são considerados desproporcionalmente afetados pelos efeitos das mudanças climáticas, pois apresentam algumas das taxas mais baixas de emissões de gases de efeito estufa, mas, ainda assim, devido às suas condições físicas e geográficas, estão sentindo os efeitos adversos das mudanças climáticas antecipadamente e com maior intensidade, especialmente com o aumento do nível do mar, podendo, inclusive, submergi-los (UNITED NATIONS, 2017). À vista disso, embora não seja um consenso entre este agrupamento de países¹⁶, muitos representantes têm, consistentemente, tentado sensibilizar o CSNU para a urgência da situação, apresentando as alterações climáticas como uma ameaça existencial. Söderbäck (2020) analisou as estratégias discursivas que foram utilizadas por eles e as agrupou em: mudanças climáticas como uma ameaça convencional; mudanças climáticas e responsabilidade moral; e mudanças climáticas como uma ameaça abrangente, as quais serão brevemente descritas abaixo, uma vez que são compartilhadas pelos outros Estados-membros

¹⁴ Uma vez que havia dois representantes da União Europeia entre os membros permanentes durante a maior parte do período estudado (considerando a saída recente do Reino Unido), seus posicionamentos serão tratados no capítulo seguinte.

¹⁵ Durante o período estudado apenas a República Dominicana, reconhecida como pequeno Estado insular em desenvolvimento, foi membro do Conselho. Ainda assim, os demais participaram dos debates, na condição Estados-membros da ONU.

¹⁶ A CARICOM se alinhou ao G77, que se opõe ao papel do Conselho de Segurança sobre as mudanças climáticas (SÖDERBÄCK, 2020).

que advogam pela securitização (ainda que de maneira menos enérgica, uma vez que suas existências enquanto Estados ainda não estariam em jogo).

Primeiro, elas foram equiparadas a ameaças convencionais à segurança, contra o Estado, suas funções sociais e economia¹⁷ (SÖDERBÄCK, 2020). Em resumo, esta estratégia discursiva sustenta que as mudanças climáticas se equiparam às ameaças que o Conselho costuma lidar e, por isso, competem a ele. Ela foi mais bem articulada em 2007, pelo fato de ter sido a primeira reunião do Conselho neste sentido, quando havia maior necessidade de justificar a discussão do tema e “[...] construir essa imagem pode ser uma forma de tentar se adequar ao contexto para convencer com sucesso o Conselho de Segurança de que a mudança climática está dentro de seu mandato” (SÖDERBÄCK, 2020, p. 34, tradução nossa).

Entender a abordagem sobre mudanças climáticas como responsabilidade moral, por sua vez, se refere ao fato dos Estados que sofrerão mais com os efeitos da mudança climática não terem contribuído significativamente com as emissões, uma vez que as taxas dos países desenvolvidos se aproximam da totalidade. Conforme a autora,

A mudança climática aqui emerge como uma questão que reflete as estruturas de poder global: os estados desenvolvidos são a causa do problema; e os estados em desenvolvimento e suas populações são as vítimas; e por isso, os estados desenvolvidos devem reconhecer sua responsabilidade moral e agir de acordo. De certa forma, é uma tentativa dos representantes dos PEIDs de usar as estruturas de poder, que geralmente estão em desvantagem, a seu favor. Descrever a ação contra a mudança climática como fazer “a coisa certa” reforça ainda mais a ideia da mudança climática como uma questão moral (SÖDERBÄCK, 2020, p. 36, tradução nossa).

Este argumento é mobilizado, de maneira geral, pelos países em desenvolvimento que defendem o papel do CSNU em relação às mudanças climáticas, não apenas pelos PEIDs. Por fim, a terceira estratégia compreende as mudanças climáticas como uma ameaça abrangente, em que também há uma responsabilidade de agir, mas de todos:

Nessa estratégia discursiva, a mudança climática é construída como um problema e uma ameaça que põe em risco não apenas certas localizações geográficas ou certos grupos de pessoas, mas uma ameaça para as gerações futuras e, finalmente, contra o mundo como um todo (SÖDERBÄCK, 2020, p. 37, tradução nossa).

Scott e Kaindi (2020), por sua vez, identificaram três linhas retóricas de oposição à securitização, as quais também estão presentes nas análises dos debates da seção anterior. A primeira diz respeito ao fato de que as mudanças climáticas não são, realmente ou

¹⁷ Por exemplo, por causa do impacto que tem nas regiões produtoras de alimentos (SÖDERBÄCK, 2020).

principalmente, uma questão de segurança, por isso não competiriam ao Conselho. A segunda, relacionada à primeira, considera que o Conselho estaria invadindo o mandato de outros órgãos da ONU, devendo relegar a eles essas questões. Por fim,

A linha de fundo em oposição a um papel de mudança climática para o Conselho tem sido a preocupação do 'Cavalo de Tróia' de que um mandato ampliado pode ser usado de forma abusiva pelos poderosos como um guia para ação motivada por outros interesses. Essa tinha sido uma das principais preocupações, particularmente por parte do Sul Global [...] (SCOTT; KAINDI, 2020, p. 215, tradução nossa).

Quanto à última, destaca-se que países em desenvolvimento mobilizam esta dicotomia com os países desenvolvidos tanto para argumentar a favor da securitização, como no caso da estratégia de responsabilidade moral supracitada, quanto para negá-la. Estados-membros do G77 e do MNA costumam se referir ao princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, para justificar que as mudanças climáticas não podem ser discutidas no CSNU, que, além de não dispor dos meios e recursos necessários para abordar uma questão precipuamente de desenvolvimento sustentável, não teria representação universal, impedindo a tomada de decisão coletiva e podendo impor medidas sem discriminação entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento (SCOTT, 2018).

Países desenvolvidos, historicamente, com altas emissões de gases de efeito estufa, como Austrália, Alemanha, Canadá, Estados Unidos, Japão e Reino Unido, apoiaram o papel do Conselho do mesmo modo que os Estados que são mais vulneráveis às mudanças climáticas. Embora adotem discursos e argumentos similares, é fácil concluir que existem percepções particulares a cada caso. Quanto aos PEIDs, tais posicionamentos se relacionam ao senso de urgência que a vulnerabilidade geográfica os expõe, tornando os efeitos adversos das mudanças climáticas ameaças existenciais. Por sua vez, os países desenvolvidos teriam uma maior responsabilidade ao lidar com as mudanças climáticas em discussões de desenvolvimento socioeconômico e sustentável, em virtude do princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada. Dito isso, eles poderiam perceber a securitização das mudanças climáticas como uma maneira de enfatizar as responsabilidades compartilhadas (COUSINS, 2013). Isso também justificaria por que grandes economias emergentes, como China, Rússia e Índia, obstam a securitização das mudanças climáticas, pois defendem o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, evitando restrições ao seu crescimento econômico (COUSINS, 2013).

Em suma, buscou-se apresentar tanto através da literatura quanto dos debates os argumentos evocados pelos Estados-membros, mesmo que não seja possível categorizá-los objetivamente. Isso pode ser explicado por que os posicionamentos dos Estados não refletem

apenas suas posições no Sistema Internacional (há países desenvolvidos e em desenvolvimento que se mostraram tanto a favor quanto contra a securitização), mas também questões internas e externas, políticas e econômicas, que conformam suas percepções. Como antecipado, a discussão sobre o mandato do CSNU e a síntese dos debates garantiu os recursos para que houvesse o enquadramento da teoria ao caso. Embora diversos atores tenham se manifestado e posicionado, a estrutura do CSNU é bastante engessada e orientada aos Estados-membros permanentes. Assim, para entendermos o contexto da discussão, foi importante retratar o processo como um todo, mas, na próxima seção, ficarão definidos como atores securitizadores aqueles que promovem o movimento e teriam maior influência sobre a audiência, sendo eles a França e o Reino e, eventualmente, os Estados Unidos, e a audiência como aqueles Estados que precisam ser convencidos a adotar medidas em resposta às ameaças securitizadas para que o processo avance. Neste caso, a China e a Rússia, mas em momentos recentes também os Estados Unidos. O capítulo seguinte apresentará, mais uma vez a partir da análise dos discursos, evidências para esta designação.

4 OS ESTADOS-MEMBROS PERMANENTES COMO SUJEITOS DO PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO CSNU

Para a concepção original da teoria, o ator securitizador e o objeto de referência seriam, em regra, o Estado, cujo objetivo ao securitizar uma questão seria legitimar suas próprias ações em resposta à ameaça enfrentada. Nesse caso, a audiência seria a população do Estado, que deveria legitimar as medidas tomadas. Contudo, como destacou Söderbäck (2020), em sua pesquisa em relação aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento enquanto promotores deste processo de securitização no CSNU, o movimento de securitização, neste caso, seria “[...] um ato por meio do qual o ator securitizador tenta persuadir o público a agir” (SÖDERBÄCK, 2020, p. 15, tradução nossa). Porque os Estados precisariam do apoio, sobretudo, dos Estados-membros permanentes, para agir.

Com isso, neste trabalho, de um lado, tomar-se-á como atores securitizadores os países cujos discursos formais promovem os efeitos adversos das mudanças climáticas como ameaças à segurança internacional e propõem formas de ações para o CSNU. Embora tenha se destacado uma amplitude de países que promovem a securitização, dar-se-á ênfase aos Estados-membros permanentes, principalmente ao Reino Unido e à França (e, ocasionalmente, aos Estados Unidos), como atores securitizadores que tem maior autoridade sobre a audiência, uma vez que essa estaria se indispondo com membros permanentes.

Enquanto de outro, como audiência, também restringir-se-á aos Estados-membros permanentes que precisam ser convencidos a agir e que, neste momento, apresentam oposição ao processo de securitização (em essência, China e Rússia, e, variavelmente, os Estados Unidos). Tal escolha se justifica porque, exceto pelos permanentes, o Conselho foi composto por diferentes Estados em cada debate estudado, com isso, a potencial audiência seria bastante ampla. Isso não implica que os outros Estados não cumpram o papel de audiência, quando os atores securitizadores também direcionam seus discursos a eles, para garantir maior legitimidade ao processo e obter consenso ou a maioria de nove votos favoráveis. Contudo, haja vista que este trabalho busca responder como avança a securitização, o que envolve a adoção de medidas de segurança (extraordinárias ou não, como será discutido adiante), é razoável restringir a audiência aos Estados que, em última instância, definem quais medidas serão adotadas.

Como sustentado anteriormente, diante do direito ao veto dos membros permanentes, seu poder de decisão é muito maior do que o dos membros não permanentes, fato que os tornam centrais para a análise. Ainda que este trabalho considere isso, cabe ressaltar que é reflexo da

estrutura do Conselho, que se mantém praticamente intocada desde a sua criação, após a Segunda Guerra Mundial, e que sustenta uma estrutura pouco representativa. Conforme antecipado no capítulo anterior, há uma divisão entre Reino Unido e França, por um lado, que aceitam amplamente as mudanças climáticas como ameaças à segurança internacional, e China e Rússia, por outro, que apresentam oposição. Os Estados Unidos, por sua vez, alternaram seu posicionamento ao longo dos anos, sendo que, mais recentemente, com o governo Biden, alinham-se aos primeiros (SCOTT, 2018; NORDLANDER, 2019).

Com isso, concluir-se-á que o Reino Unido e a França promoveram movimentos securitizadores em todos os debates; que a Rússia recrudescer suas críticas com o passar do tempo, enquanto a China, nos últimos debates, passou a enquadrar alguns aspectos das mudanças climáticas no campo de segurança; e que os Estados Unidos alternaram seus posicionamentos ao longo dos anos, conforme o governo em questão (NORDLANDER, 2019). Dessa forma, França, Reino Unido e, hoje, os EUA são interpretados como atores securitizadores, especialmente os dois primeiros, pois mantiveram um posicionamento consistente de promoção da securitização das mudanças climáticas no CSNU; enquanto Rússia e China constituem-se como audiência, que apresenta uma oposição ao processo e precisa ser convencida do contrário para que sejam adotadas medidas mais efetivas.

A fim de sustentar tal designação, primeiro, os posicionamentos de cada um dos Estados serão abordados abaixo. Começando por Reino Unido e França juntos, em razão de compartilharem os mesmos argumentos, muito pela influência comum, durante a maior parte do tempo de análise deste trabalho, enquanto membros da União Europeia, que apresenta uma posição bem avançada em relação à segurança climática. Depois se seguirá a análise da posição dos Estados Unidos da América, da China e da Rússia, separadamente.

Após ter sido feita a contextualização e a síntese dos debates que relacionaram as mudanças climáticas à segurança no capítulo anterior, este capítulo retoma os debates para, à vista da discussão teórica feita no segundo capítulo, justificar a aplicação da teoria ao caso em tela, identificado quais são os principais sujeitos envolvidos neste processo, os quais, conforme seus posicionamentos, tem a autoridade e agência, conforme suas competências dentro do CSNU, de fazer avançar ou retardar o processo de securitização das mudanças climáticas. Por fim, à luz da discussão teórica sobre a necessidade de se adotar medidas excepcionais para a securitização ser bem-sucedida e das particularidades do objeto da presente pesquisa, buscar-se-á argumentar a favor da ideia de que a securitização está em curso, apesar da oposição de parte do CSNU, e de que práticas de segurança estão sendo adotadas em resposta aos efeitos

adversos das mudanças climáticas. Com esta apresentação, passa-se às análises particularizadas dos Estados-membros.

4.1 REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE E REPÚBLICA FRANCESA

O Reino Unido se mostrou um dos pioneiros em relação ao reconhecimento dos impactos das mudanças climáticas na segurança internacional tanto doméstica quanto internacionalmente. Internamente, os órgãos relevantes para a segurança, como o Gabinete das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa e o Departamento de Desenvolvimento Internacional, estabeleceram grupos de trabalho ou agências para abordar o nexo clima-segurança. Durante seu mandato como conselheiro científico chefe do governo, David King¹ impulsionou o movimento de securitização das mudanças climáticas ao afirmar em seus discursos e relatórios que era uma ameaça à segurança mais urgente do que o terrorismo, provocando um debate público, que, rapidamente, avançou para o exterior (BRAUCH, 2008; SCOTT, 2018).

Em 2006, a secretária de relações exteriores, Margareth Beckett, declarou que a segurança climática era uma prioridade estratégica para o seu governo. Como parte disso, o Reino Unido, enquanto presidia o CSNU, convocou, em abril de 2007, um debate sobre mudanças climáticas, segurança e energia (BROWN; HAMMILL; MCLEMAN, 2007; MARINHO, 2012). Beckett disse que era claro que os impactos das mudanças climáticas adentravam a agenda de segurança, tendo em vista os resultados da quebra de safra e da seca persistente, as mudanças no nível do mar e a degradação das bacias hidrográficas, por exemplo. Nesse sentido, sustentou no debate de 2007 que

A mudança climática foi um multiplicador de ameaças. O Reino Unido concordou que uma avaliação completa dos riscos climáticos deve ser realizada ao examinar as causas profundas do conflito. O fato de tantas delegações sem membros do Conselho terem escolhido falar era uma prova da amarga verdade de que a instabilidade atingiu primeiro aqueles que já estavam lutando com outras questões de desenvolvimento e segurança. Ela destacou que, para o Reino Unido, a mudança climática é uma questão de segurança, mas não de “segurança nacional estreita”. Tratava-se de segurança coletiva em um mundo cada vez mais frágil para todos. [...] Além disso, o Reino Unido não acreditava que o debate sobre aquecimento global, mudança climática e energia fosse “um ou outro”. De fato, o Reino Unido gostaria de receber debates semelhantes em outros fóruns, seja na Assembleia Geral ou no Conselho Econômico e Social (UNITED NATIONS, 2007, online, tradução nossa).

¹ Foi conselheiro científico chefe do governo de 2000 a 2007 e representante especial permanente para mudanças climáticas de setembro de 2013 a março de 2017 (SIR DAVID..., [2017]).

Além da percepção das mudanças climáticas como multiplicadoras de ameaças, o discurso também aproximou a pauta das ameaças convencionais de segurança, defendendo que o CSNU costumava lidar com os mesmos tipos de tensões e conflitos que um clima instável tornaria ainda mais frequentes e perigosos (SCOTT, 2018). Em 2011, o Reino Unido se manteve como ator securitizador neste processo e enfatizou a perspectiva da prevenção de conflitos. Seu representante, Mark Lyall Grant, destacou que os riscos de eventos climáticos extremos, sentidos com maior intensidade nos países vulneráveis, resultariam em deslocamentos forçados de pessoas através das fronteiras, aumentando os riscos de tensão e conflito, em lugares como o Chifre da África². Com isso, ao lidar com os riscos e efeitos adversos das mudanças climáticas se estaria atuando na prevenção de conflitos, uma das funções precípuas do CSNU (UNITED NATIONS, 2011b).

Ao longo dos anos, manteve seu posicionamento, entendendo que os mandatos do sistema ONU estavam sendo respeitados, pois a discussão no CSNU não excluiria a atuação de outros órgãos, sendo um problema multifacetado. Em termos de ações, sempre defendeu que o Conselho construísse uma compreensão mais profunda sobre a relação entre as mudanças climáticas e os geradores de conflitos (UNITED NATIONS, 2011b; SCOTT, 2018). Ao contrário dos EUA, como veremos, a mudança climática não constitui um ponto de controvérsia entre os principais partidos políticos no Reino Unido, mesmo em um momento de disputa política acirrada como foi a decisão do país, em 2016, de deixar a União Europeia (ZHOU, 2017). No entanto, como sustentou Zhou (2017), apesar da consistente preocupação com a segurança climática tanto em casa quanto no exterior, nos últimos anos, outras ameaças passaram a ser prioritariamente securitizadas, como em relação à questão migratória e ao terrorismo, passando a ocupar a maior parte da agenda de segurança. Assim, embora se mostre em todas as oportunidades a favor da securitização, há outros países liderando este movimento.

A França, por sua vez, também sustentava que uma abordagem multilateral proativa seria necessária para lidar com os efeitos das mudanças climáticas na segurança internacional. Neste caso, os discursos em debates internacionais eram muito similares aos do Reino Unido, embora fossem consideradas uma ameaça ainda distante para ser integrada à estratégia de defesa nacional, com fazem o Reino Unido e, especialmente, os Estados Unidos (ZHOU, 2017). No debate de 2007, defendeu a competência da Convenção-Quadro e da Assembleia Geral

² Essa preocupação com a questão migratória se manteve consistente ao longo do debate. Inclusive, passou a ser uma questão cada vez mais central de segurança nacional para o Reino Unido, como será discutido no final da seção.

concomitantemente à competência do CSNU para debater as mudanças climáticas. Assim, também sob uma perspectiva de prevenção de conflitos, pediu que as consequências das mudanças climáticas fossem integradas às análises de riscos preparadas pelo Secretariado, para que fossem melhor abordadas pelo CSNU. A França também sugeriu que o Conselho fizesse um balanço da sua pegada ambiental, para que suas operações e missões reduzissem as emissões de carbono e seu impacto ambiental (UNITED NATIONS, 2007; SCOTT, 2018; SÖDERBÄCK, 2020).

No discurso de 2011, alertou sobre o potencial desestabilizador das mudanças climáticas, capazes de multiplicar ameaças à segurança, especialmente, em regiões e Estados mais vulneráveis, por isso, seria importante o CSNU reconhecer este novo tipo de ameaças multiformes, complexas e difusas (UNITED NATIONS, 2011a; UNITED NATIONS, 2011b). Nesse debate, todos os catorze Estados-membros presentes que eram membros da UE³ reconheceram as implicações das mudanças climáticas para a segurança e defenderam o envolvimento do Conselho no monitoramento e enfrentamento de tais ameaças (COUSINS, 2013).

Tal posicionamento se manteve nos debates seguintes. Em 2018, enfatizou a responsabilidade coletiva ao lidar com a questão e entendeu como positivo o reconhecimento dos efeitos das mudanças climáticas no Lago Chade, na Somália e no Mali, constituindo um progresso na adoção de medidas (NORDLANDER, 2019). Assim, conclui-se que ambos os países promoveram de forma consistente e constante o debate a respeito das mudanças climáticas e suas implicações securitárias. Neste caso, constituíram-se como importantes atores securitizadores das mudanças climáticas no CSNU, a partir das suas falas nos debates.

4.2 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Em 2005, o furacão Katrina mostrou ao governo e à população estadunidenses o potencial destrutivo de eventos climáticos extremos, mesmo em um Estado considerado rico e estável, com maior capacidade de resposta. Em 2004, um estudo sobre segurança climática havia sido encomendado pelo Departamento de Defesa dos EUA, sinalizando que havia preocupação nesse sentido. Em seguida, em 2006, o Centro para Análises Navais (CNA), uma organização de pesquisa e análise, convocou um Conselho Consultivo Militar de almirantes e

³ Os países que defendem o debate sobre segurança climática incluem, por um lado, os mais vulneráveis do sul da Europa, como Itália e Espanha, e, por outro lado, países cujos governos demonstraram liderança climática internacional, como Alemanha, Holanda e Reino Unido (BORN, 2017).

generais militares aposentados para avaliar o impacto das mudanças climáticas na segurança nacional (BRAUCH, 2008; SCOTT, 2018).

O relatório reconheceu as mudanças climáticas como uma ameaça multiplicadora, recomendando que seus efeitos fossem integrados à segurança nacional e às estratégias de defesa nacional e que o Departamento de Defesa conduzisse uma avaliação sobre os impactos do aumento do nível do mar e dos eventos climáticos extremos nas instalações militares estadunidenses (BRAUCH, 2008; SCOTT, 2018).

A partir disso, mas, especialmente, de 2009, com o governo Obama, a segurança climática passou a ser amplamente abordada pelo Congresso dos EUA, pela Comunidade de Inteligência Nacional e pelos *think tanks* de segurança. Assim, o discurso de segurança climática nos EUA tem sido frequentemente descrito como consolidado e tendo a maior penetração em declarações de segurança nacional de alto nível e política militar, fato que reflete na sua atuação no CSNU (THOMAS, 2017).

No primeiro debate, em 2007, o discurso dos Estados Unidos ficou circunscrito à discussão sobre mudanças climáticas e energia, evitando onexo clima-segurança. Contudo, em 2009, houve um ponto de inflexão com a eleição de Obama, tendo o presidente declarado que as mudanças climáticas estavam entre as prioridades do governo. Essa mudança foi confirmada no debate de 2011, quando a embaixadora Susan Rice pediu ação do Conselho porque havia evidências manifestas de que as mudanças climáticas teriam implicações para a paz e segurança internacionais, especialmente para os Estados em desenvolvimento (UNITED NATIONS, 2011b; SCOTT, 2018; NORDLANDER, 2019).

Ainda que o governo Obama tenha feito esforços significativos para integrar a segurança climática nos departamentos do governo federal, muitas dessas políticas foram desmanteladas pelo presidente Trump, quando houve outra inflexão e retomada do posicionamento do primeiro debate. Os discursos em fóruns internacionais indicavam uma completa ruptura e desconsideração pelas mudanças climáticas, mas, ainda assim, muitos programas, protocolos e políticas relacionadas ao clima dentro das agências militares permanecem em vigor, pois gozavam de maior institucionalidade (ZHOU, 2017).

Nesse sentido, os Estados Unidos se opuseram ao rascunho de resolução proposto pela Alemanha, em 2020, ameaçando vetá-lo. Em julho de 2020, apresentaram uma abordagem focada no desenvolvimento sustentável, que promovesse o crescimento econômico e garantisse a segurança energética enquanto protegesse o meio ambiente com tecnologias de energia, orientando o debate para a segurança energética em detrimento da climática (UNITED NATIONS, 2020c; HARDT, 2021; SECURITY COUNCIL REPORT, 2021a).

O governo Biden, por sua vez, posicionou-se de forma oposta em relação às mudanças climáticas, em geral, e ao envolvimento do Conselho, em particular. Depois de bloquear uma resolução temática sobre clima e segurança no ano anterior, o representante estadunidense agradeceu a França e Noruega pela “liderança da Europa durante o que só pode ser considerado por muitos de nós como uma ausência indesculpável do nosso país neste debate” (UNITED NATIONS, 2021, tradução nossa). Ainda, afirmou que a crise climática seria indiscutivelmente uma questão de segurança de cada nação e cidadão, englobando segurança econômica, alimentar, energética e física (UNITED NATIONS, 2021).

Nesse sentido, o governo passou a adotar uma abordagem coordenada para enfrentar a crise climática como uma prioridade de segurança nacional e a trabalhar “em estreita colaboração com nossos colegas de pensamento semelhante para concentrar as atenções do Conselho de Segurança na crise climática e suas consequências na paz e segurança internacionais” (UNITED NATIONS, 2021, tradução nossa). Quanto àqueles que argumentam que a mudança climática não seria assunto do Conselho, o governo disse que:

Só poderíamos desejar que isso fosse verdade, mas o fato é que a ameaça climática é tão grande, tão multifacetada, que é impossível separá-la de outros desafios que o Conselho de Segurança enfrenta. É hora de começar a tratar a crise climática como a ameaça urgente à segurança que ela é (UNITED NATIONS, 2021, tradução nossa).

Com estas inflexões, conforme a alternância entre democratas e republicanos, pode-se ressaltar a dinamicidade do processo de securitização, uma vez que os Estados Unidos alternaram entre atores securitizadores que promovem o movimento de securitização das mudanças climáticas, tendo respaldo interno, e audiência que apresentava oposição ao movimento, inclusive impedindo a adoção de medidas em resposta às ameaças. Conforme discutido no segundo capítulo, este caso confirma que a securitização é um processo dinâmico que não se encerra até a questão ser totalmente dessecuritizada (BAYSAL, 2020), pois os atores podem se mostrar mais ou menos engajados na securitização ao longo do processo.

4.3 REPÚBLICA POPULAR DA CHINA

No primeiro debate, a China destacou que os efeitos das mudanças climáticas afetavam o desenvolvimento socioeconômico, embora pudessem ter implicações securitárias, por isso, eram, essencialmente, uma questão de desenvolvimento sustentável, cuja resposta deveria ser por meio da Convenção-Quadro. A representação chinesa, ao se enquadrar como um Estado em

desenvolvimento, defendeu que o Conselho não teria competência para lidar com as mudanças climáticas porque não teria ampla participação e não consideraria o princípio da responsabilidade comuns, mas diferenciada (UNITED NATIONS, 2007; NORDLANDER, 2019; SÖDERBÄCK, 2020). Em 2011, apelou, mais uma vez, a esse princípio, uma vez que não queria assumir responsabilidades que pudessem obstar seu desenvolvimento (NORDLANDER, 2019). Com isso, sustentava que a comunidade internacional deveria considerar o estágio de desenvolvimento dos países e suas necessidades e circunstâncias específicas para prestar-lhes a assistência necessária, sem prejudicá-los (UNITED NATIONS, 2011b). Sua ênfase no desenvolvimento é justificada, dado que o aparato do Estado tem, nas últimas décadas, focado quase exclusivamente no desenvolvimento econômico doméstico como base para a legitimidade política e, portanto, sua principal prioridade (ZHOU, 2017).

Na última década, a China adotou uma definição mais ampla de segurança, capaz de englobar preocupações ambientais, mas isso não resultou em respostas específicas de segurança em relação a tais desafios (ZHOU, 2017). Em 2018, o discurso chinês reconheceu que as mudanças climáticas afetavam a sobrevivência e o desenvolvimento humano e que disso surgiriam ameaças à segurança. Nesse sentido, seria importante reforçar a cooperação internacional por meio das estruturas certas (aquelas que as enquadram como uma questão de desenvolvimento, como o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas), para evitar os riscos de segurança relacionados ao clima. Portanto, embora a menção à segurança representasse um avanço no discurso em relação à securitização, a China continuou enquadrando a questão no escopo do desenvolvimento sustentável, não implicando o reconhecimento de que deve ser um problema cuja solução compete ao CSNU (NORDLANDER, 2019; SÖDERBÄCK, 2020).

O discurso de julho de 2020 defendeu que: “A mudança climática é, em essência, uma questão de desenvolvimento e não uma questão de segurança, não há ligação direta entre os dois. A solução da mudança climática depende do desenvolvimento sustentável” (FILLION, 2021, tradução nossa). Com isso, a China ainda reluta em abrir a agenda do Conselho para considerar os impactos das mudanças climáticas, abordando a temática apenas em relação a questões específicas, como referente aos recursos hídricos (ZHOU, 2017; HARDT; VIEHOFF, 2020).

Ainda assim, conforme Zhou (2017), sob o governo de Xi Jinping o país está se tornando mais proativo no campo da segurança, regionalmente, sendo que, atualmente, o foco da segurança nacional da China está em questões como separatismo e terrorismo. Isso pode, no futuro, implicar em mais disposição para considerar a ideia de mudança climática fora do

desenvolvimento sustentável, como um tópico de paz e segurança, o que também faria avançar o processo de securitização das mudanças climáticas no CSNU.

4.4 FEDERAÇÃO RUSSA

Devido à baixa vulnerabilidade e à forte dependência dos combustíveis fósseis, a Rússia não colocou como prioridade a segurança climática, exceto em relação à região do Ártico, sua zona de interesse, onde as mudanças climáticas impactam diretamente, sobretudo pelo aquecimento global e derretimento das geleiras. Assim, embora ameaças específicas relacionadas ao clima sejam pautadas, a Rússia não investe internamente em mecanismos de resposta às mudanças climáticas (ZHOU, 2017), o que reflete na sua oposição à securitização no CSNU.

Em 2007, a Rússia considerou o CSNU ilegítimo para abordar questões referentes às mudanças climáticas, uma vez que estavam fora do seu mandato e que já havia outros fóruns designados para combater os seus diferentes aspectos (SCOTT, 2018; NORDLANDER, 2019). Em 2011, o representante russo, Vitaly Churkin, defendeu a elaboração e a adoção de um documento global sobre o clima que abrangesse todos os países, mas que, para isso, já havia uma estrutura na ONU, que permitiria agir adequadamente, principalmente, por meio da Convenção-Quadro (como um mecanismo universal). Com isso, a atuação do Conselho não traria nenhum valor agregado e, inclusive, poderia levar a uma maior politização do tema e ao agravamento do confronto entre os países que divergem (UNITED NATIONS, 2011b).

Por sua vez, em 2018, o enquadramento russo foi no sentido de que a conexão entre mudança climática e segurança seria altamente abstrata e dependeria do caso concreto, haja vista que não há evidências conclusivas, universalmente reconhecidas e cientificamente comprovadas de que as mudanças climáticas tenham impacto nos conflitos armados. Foi enfático ao dizer que a presença de forças da coalizão ocidental na Síria e na Líbia, ataques das forças armadas ucranianas e os bombardeios da OTAN na Iugoslávia seriam exemplos de operações militares criminosas que poluíram o meio ambiente e que não foram discutidos pelo Conselho (NORDLANDER, 2019).

De maneira similar, em 2020, o representante permanente da Rússia, Vassily Nebenzia, enfatizou que discordava veementemente que o clima fosse uma questão genérica de segurança, mas compreendia que a segurança e a estabilidade em países e regiões específicas poderiam ser afetadas pelos efeitos negativos das mudanças climáticas (FILLION, 2021). Ainda assim, a criação de mandatos relacionados às mudanças climáticas resultaria no desvio de tempo e

recursos que deveriam ser empregados nas causas profundas dos conflitos, com isso, “[...] assumir que a mudança climática é a causa raiz dos problemas de segurança significaria não determinar suas verdadeiras causas e seguir o caminho errado ao tentar resolver esses problemas” (UNITED NATIONS, 2021, tradução nossa).

Outro problema apresentado pela Rússia ao tratar as mudanças climáticas como uma ameaça à segurança de forma genérica no CSNU seria que a divisão de trabalho entre os principais órgãos da ONU seria violada. Pois elas fazem parte do alcance do desenvolvimento sustentável, em suas dimensões econômica, social e ambiental, sendo uma questão de cooperação internacional, em vez de envolver medidas punitivas associadas ao campo da segurança (UNITED NATIONS, 2020b).

Por fim, em 2020, a Rússia sustentou que alguns países estão utilizando o discurso de segurança para encobrir sua falta de ação para aumentar o financiamento climático e o uso de tecnologias sustentáveis e reduzir as emissões, estipulados nos compromissos climáticos anteriores (UNITED NATIONS, 2020b). Dessa forma, ao longo dos anos, o posicionamento russo se manteve o mesmo, com uma postura ainda mais clara e incisiva ao se opor ao processo de securitização (SÖDERBÄCK, 2020).

4.5 MEDIDAS ADOTADAS EM RESPOSTA À SECURITIZAÇÃO

Uma vez apresentado como avança o processo de securitização, quem o promove e o obsta, cabe discutir as medidas tomadas nesse sentido e se houve a securitização. As seções anteriores apontaram que o esforço para incluir o nexos clima-segurança no CSNU avançou ao longo do tempo, seja em termos de proposições ou de resultados. Nos debates recentes, ainda que China e Rússia expressem preocupações sobre o potencial uso indevido das mudanças climáticas na política de poder no CSNU ou a invasão da competência dos demais órgãos, formou-se um consenso sobre a necessidade de buscar informações aprimoradas e avaliações sobre as ligações entre segurança e mudanças climáticas. Além disso, mesmo os Estados que se opõem à securitização das mudanças climáticas como uma ameaça genérica, entendem que, em casos concretos, seus efeitos adversos podem exacerbar conflitos e o desconhecimento do nexos causal entre mudanças climáticas e conflitos dificultaria o oferecimento de medidas concretas (HARDT, 2020; HARDT; VIEHOFF, 2020; SECURITY COUNCIL REPORT, 2021).

Em suma, as medidas adotadas até hoje são direcionadas a casos específicos e se concentram na prevenção de conflitos, tendo em vista que, ainda, apenas as medidas mais

brandas são aprovadas pelos membros do CSNU, dado que os membros permanentes que discordam do movimento têm o poder de vetar resoluções substantivas. Ainda que Reino Unido e França votassem a favor de resoluções abrangentes, Rússia, China e Estados Unidos podem barrar, seja se abstendo ou vetando. Apenas a ciência disso, já impede a propositura de medidas mais assertivas, como restou demonstrado na negativa dos EUA ao rascunho de resolução feito pela Alemanha, impedindo-o de ir até mesmo à votação.

Assim, sendo uma questão de segurança contestada e com medidas que fogem à lógica de segurança, desde que as mudanças climáticas foram incluídas na agenda do CSNU, houve a discussão para saber se elas foram ou não securitizadas (THOMAS, 2017; PETERS, 2018). Buzan, Waeber e Wilde (1998) anteciparam que o processo de securitização no setor ambiental seria propenso a dramáticos movimentos securitizadores, mas com pequenos efeitos de securitização ou medidas extraordinárias, pois um estado de exceção e uma lógica militar não seria uma resposta apropriada, devido à impossibilidade de identificação do inimigo. Isso poderia implicar o surgimento de um conjunto de práticas atípicas como resultados da securitização (MARINHO, 2012).

Ainda assim, parte da literatura entende que a oposição dos membros permanentes do CSNU resultou no fracasso total ou parcial da securitização, haja vista que não foi securitizada no sentido clássico, proposto por Buzan, Waeber e Wilde (1998). Estes autores entendem que uma securitização plena dependeria da postura dos demais membros permanentes do Conselho (PETERS, 2018; DEWI, 2020; SÖDERBÄCK, 2020; HARDT, 2021).

Este trabalho, por sua vez, filia-se à ideia de que a securitização se refere a um processo gradual (ABRAHAMSEN, 2005; PETERS, 2018), em que não há um momento em que a questão passará a ser securitizada em sua totalidade e que qualquer nível abaixo disso não seria considerado securitização. Uma questão não passa de uma preocupação puramente ambiental para a securitária, pois o enquadramento é constantemente contestado e evolutivo e se dá em um espectro, em que as mudanças climáticas estão sendo securitizadas e as medidas estão sendo tomadas, podendo tanto retroagir, à medida que os atores não mais sustentarem esse movimento securitizador, quanto avançar, a partir da adoção de outras medidas de segurança.

Quanto a essas medidas que podem ser adotadas com o avançar da securitização, cabe destacar que perceber as mudanças climáticas como uma questão de segurança não envolve aplicar um significado fixo de segurança, mas, sim, considerar as práticas adequadas ao contexto (TROMBETTA, 2008; CONCA; THWAITES; LEE, 2017). Isto é, evidenciar a determinação de práticas que os atores securitizadores considerem de segurança, em detrimento da adoção de medidas consideradas extraordinárias por parte tradicional da literatura

(BAYSAL, 2020). Com isso, o fato de os Estados entenderem as medidas que adotam como práticas de segurança adequadas às ameaças decorrentes dos efeitos adversos das mudanças climáticas implica esta tentativa de securitização.

Portanto, embora se reconheça essa tentativa hoje, este processo não deve ser entendido como um estágio final alcançado, mas como uma gradação, em que, conforme o apoio dos demais Estados-membros, novas medidas (ou práticas de segurança) poderão ser tomadas. Dificilmente, entendidas como extraordinárias no sentido de militarizadas, diante da natureza do problema, mas mais urgentes, conforme os riscos e efeitos se tornarem mais palpáveis, atingindo inclusive aqueles Estados que se opõem ao processo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou, primeiro, apresentar a teoria da securitização, incluindo seus avanços, ao adicionar a intersubjetividade e a linguagem aos estudos de segurança, permitindo também que o campo se expandisse, mas sem perder sua coesão e identidade, bem como suas lacunas, as quais foram destacadas pela crítica, englobando a ênfase demasiada aos atos de fala das elites políticas, a parca conceituação da audiência e a necessidade da adoção de medidas excepcionais. Diante disso, entendeu-se que a concepção tradicional da teoria é bastante aplicável ao objeto desta análise, uma vez que os atores securitizadores deste movimento são Estados, que comunicam suas percepções através de discursos oficiais nos debates do CSNU. Ainda assim, a audiência precisou ser melhor explorada, haja vista que não apenas legitima as ações, mas determina sua existência.

Por fim, quanto à crítica em relação à necessidade de haver medidas excepcionais, também pareceu útil à análise, uma vez que as mudanças climáticas, mesmo enquanto entendidas como ameaças à segurança, não podem ser mitigadas com respostas militares e sob a lógica tradicional de segurança, sendo mais relevante o fato de os atores securitizadores adotarem práticas que consideram de segurança. À vista das particularidades do processo de securitização das mudanças climáticas no CSNU, a pesquisa apresentou como avançou o debate, desde o primeiro deles, proposto pelo Reino Unido, em 2007. Apontando que, no decorrer desse tempo, os argumentos apresentados foram bastantes reiterados e centrados, sobretudo, no enquadramento da questão, que poderia ser do escopo de desenvolvimento sustentável ou segurança, que poderia provocar conflitos de competências entre os órgãos da ONU.

Ao analisar os posicionamentos dos países, pôde-se identificar argumentos comuns, identificando os efeitos das mudanças climáticas como causas ou multiplicadores de conflitos, por exemplo. Ainda assim, não foi possível identificar agrupamentos coesos de países, mesmo que algumas características em comum reflitam em posicionamentos similares. Por exemplo, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e grandes economias historicamente emissoras de gases de efeito estufa, sobretudo europeias, embora não pelos mesmos motivos, tendem a promover a securitização; enquanto países do G77, do MNA, e grandes economias emergentes parecem se opor ao processo.

Assim, em um primeiro momento, buscou-se apresentar os posicionamentos e argumentos utilizados por esses agrupamentos, mas, tendo em vista o escopo e limite do trabalho, passou a se enfatizar os Estados-membros permanentes tanto como atores

securitizadores quanto como audiência, tendo em vista seu peso determinante para a adoção de medidas no CSNU, para poder avançar na identificação dos atores da teoria no caso concreto.

Nessa perspectiva, no quarto capítulo, sustentou-se que Reino e França seriam atores securitizadores, enquanto Rússia e China, a audiência que apresenta oposição e precisa ser convencida para que haja a adoção de medidas de segurança. Os Estados Unidos, por sua vez, oscilarem entre esses dois papéis. A partir disso, coube discutir se houve ou não a securitização das mudanças climáticas, considerando que a concepção original da teoria da securitização defende a necessidade da adoção de medidas urgentes e excepcionais, atreladas à lógica tradicional de segurança.

Este trabalho sustentou que há esta tentativa de securitização, pois os Estados já adotam ações reconhecendo o nexo de causalidade entre clima e segurança, isto é, entendendo que as mudanças climáticas são ou podem ser ameaças à segurança que precisam de respostas adequadas, como as análises de riscos. Tais ações não precisaram ser militarizadas, no sentido de se inserirem na concepção convencional de segurança. Além disso, como julgar que elas seriam excepcionais ou não? Parece que o fato de o problema ter chegado ao CSNU e ele resolver agir sobre isso, já dá um caráter de urgência à ação. Nesse sentido, para este trabalho, considera-se que a adoção de práticas de segurança, como a inclusão do tema nas estratégias e avaliações de riscos que visam a prevenir conflitos, é suficiente para entender que o movimento securitizador surtiu algum efeito e, em parte, mobilizou a audiência a agir, de acordo com o entendimento de que os efeitos adversos mudanças climáticas afetam a segurança internacional e, a partir disso desse nexo, seria necessário medidas a fim de mitigá-los.

A presente pesquisa se limitou a analisar o processo de securitização das mudanças climáticas, sem que houvesse uma valoração normativa. Contudo, esse seria um objeto interessante para pesquisas futuras, uma vez que as implicações normativas desse movimento são bastante contestadas. Como referido anteriormente, grande parte das medidas ou práticas de segurança adotadas em relação às mudanças climáticas como ameaças se concentraram no continente africano. Nesse sentido, alguns autores consideram esse movimento problemático, pois, por exemplo, poderia legitimar mais intervenções no sul global ou retratar as vítimas das mudanças climáticas como ameaças à segurança no tocante aos deslocamentos forçados e à migração em massa.

De outro lado, a securitização pode garantir um senso de urgência ao debate, incentivando a comunidade internacional a agir para reduzir as emissões e investir na adaptação, assim, a securitização aceleraria a implementação de tratados e acordos e serviria a um

propósito útil. Portanto, uma vez definido que o processo de securitização está em curso, caberia discutir, em trabalhos futuros, como ele avançará e quais suas implicações.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAMSEN, R. Blair's Africa: the politics of securitization and fear. **Alternatives: Global, Local, Political**, United Kingdom, v. 30, n. 1, p. 55–80, 2005. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40645148>. Acesso em: 07 jan. 2023.
- AUSTIN, J. L. **How to do things with words**. Oxford: Oxford University Press, 1975.
- BALZACQ, T. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. **European Journal of International Relations**, United Kingdom, v. 11, n. 171, 2005. <https://doi.org/10.1177/1354066105052960>.
- BALZACQ, T. A theory of Securitization: origins, core, assumptions, and variants. *In*: BALZACQ, Thierry (ed.). **Securitization theory: how security problems emerge and dissolve**. New York: Routledge, 2011. p. 1-30.
- BALZACQ, T.; LÉONARD, S.; RUZICKA, J. 'Securitization' revisited: theory and cases. **International Relations**, United States, v. 30, n. 4, p. 494–531, 2016. <https://doi.org/10.1177/0047117815596590>.
- BAYSAL, B. 20 Years of Securitization: Strengths, Limitations and A New Dual Framework. **Uluslararası İlişkiler / International Relations**, Turkey, v. 17, n. 67, p. 3-20, 2020. <https://doi.org/10.33458/uidergisi.777338>.
- BIGO, D. Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. **Alternatives**, United Kingdom, v. 27, n. 1, p. 63–92, 2002. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>.
- BORN, C. **A resolution for a peaceful climate**: opportunities for the un security council. Stockholm: SIPRI, 2017. (SIPRI Policy Brief). Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Resolution-for-peaceful-climate.pdf>. Acesso em 15 jan. 2023.
- BRAUCH, H. G. **Securitizing Climate Change**. 50th ISA Annual Convention. New York, 2008. Disponível em: http://www.afes-press.de/html/Brauch_ISA_NY_2.2.2009.pdf. Acesso em 15 dez. 2022.
- BROWN, O.; HAMMILL, A.; MCLEMAN, R. Climate change as the 'new' security threat: implications for Africa. **International Affairs**, United Kingdom, v. 83, n. 6, p. 1141–1154, 2007. Disponível em: https://www.iisd.org/system/files/publications/climate_security_threat_africa.pdf. Acesso em: 07 jan. 2023.
- BUZAN, B. **People, State and Fear**: an Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era. Colchester: ECPR Classics, 2009.
- BUZAN, B.; HANSEN, L. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Editora da UNESP, 2012.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. **Security**: a new framework for analysis. 2nd ed. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CEPIK, M. Segurança Nacional e Segurança Humana: problemas conceituais e consequências políticas. **Security and Defense Studies Review**, Washington, v. 1, n. 1, 2001. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/marcocepik/files/cepik_-_2001_-_seg_nac_e_seg_hum_-_sec_and_def_review.pdf. Acesso em: 07 jan. 2023.

CONCA, K. Is There a Role for the UN Security Council on Climate Change? **Environment: Science and Policy for Sustainable Development**, v. 61, n. 1, p. 4–15, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00139157.2019.1540811>. Acesso em: 3 set. 2022.

CONCA, K.; THWAITES, J.; LEE, G. Climate Change and the UN Security Council: Bully Pulpit or Bull in a China Shop? **Global Environmental Politics**, v. 17, n. 2, p. 1–20, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00398. Acesso em: 3 set. 2022.

CONWAY, D. The United Nations Security Council and climate change: Challenges and opportunities. **Climate Law**, v. 1, n. 3, p. 375-407, 2010.

CÔTÉ, A. Agents without agency: Assessing the role of the audience in securitization theory. **Security Dialogue**, v. 47, n. 6, p. 541–558, 2016. <https://doi.org/10.1177/0967010616672150>.

COUSINS, S. UN Security Council: playing a role in the international climate change regime?. **Global Change, Peace & Security**, v. 25, n 2, p. 191-210, 2013. <https://doi.org/10.1080/14781158.2013.787058>.

DETGES, A. *et al.* **10 Insights on climate impacts and peace**: a summary of what we need to know. Berlin: Adelphi, Potsdam Institute for Climate Impact Research, 2020. Disponível em: https://berlin-climate-security-conference.adelphi.de/sites/berlin-climate-security-conference.adelphi.de/files/documents/10_insights_on_climate_impacts_and_peace_report.pdf. Acesso em: 15 jan. 2023.

DETRAZ, N; BETSILL, M. Climate Change and Environmental Security: For Whom the Discourse Shifts. **International Studies Perspectives**, v. 10, n. 3, p. 303-320, 2009. <https://doi.org/10.1111/j.1528-3585.2009.00378>.

DEWI, M. K. Failure of Securitizing the Climate Change Issue at the United Nations Security Council (2007-2019). **Andalus Journal of International Studies**, v. 9, n. 2, 2020. <https://doi.org/10.25077/ajis.9.2.131-148.2020>.

DUQUE, M. G. O papel de síntese da Escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Brasil, v. 31, n. 3, p. 459-501, 2009. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292009000300003>.

DZIADOSZ, A. US halts German Security Council push for UN climate conflict monitoring. **Clean Energy Wire**, 24 jul. 2020. Disponível em: <https://www.cleanenergywire.org/news/us-halts-german-security-council-push-un-climate-conflict-monitoring>. Acesso em: 07 jan. 2023.

- FILLION, S. **Can the Issue of Climate-Induced Wars Stick to the UN Security Council Agenda?** The UK Tries It Out. 02 Feb. 2021. Disponível em: <https://www.passblue.com/2021/02/18/can-the-issue-of-climate-induced-wars-stick-to-the-un-security-council-agenda-the-uk-tries-it-out/>. Acesso em: 15 jan. 2023.
- FLOYD, R. The Environmental Security Debate and its Significance for Climate Change, **The International Spectator**, v. 43, n. 3, p. 51-65, 2008.
- FLOYD, R. Extraordinary or ordinary emergency measures: what, and who, defines the 'success' of securitization?. **Cambridge Review of International Affairs**, United Kingdom, v. 29, n. 2, p. 677-694, 2016. <https://doi.org/10.1080/09557571.2015.1077651>.
- HANSEN, L. The politics of securitization and the Muhammad cartoon crisis: A post-structuralist perspective. **Security Dialogue**, United Kingdom, v. 42, n. 4-5, p. 357-369, 2011. <https://doi.org/10.1177/0967010611418999>.
- HARDT, J. N. The United Nations Security Council at the Forefront of (Climate) Change? Confusion, Stalemate, Ignorance. **Climate Change and Security**, v. 9, n. 4, 2021. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4573>.
- HARDT, J. N.; VIEHOFF, A. **A Climate for Change in the UNSC?** Member States' Approaches to the Climate-Security Nexus. Hamburg: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, 2020. Disponível em: https://ifsh.de/file/publication/Research_Report/005/200818_IFSH_Research_Report_005_01.pdf. Acesso em: 07 jan. 2023.
- HEFFRON, D. **What do realists think about climate change?**. United Kingdom: Centre for Geopolitics & Security in Realism Studies (CGSRS), 2015. Disponível em: <http://cgsrs.org/files/files/file-1554721038.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2023.
- IDE, T.; DETGES, A.; LEIMEISTER, T. Securitisation through the schoolbook? On facilitating conditions for and audience dispositions towards the securitisation of climate change. **Journal of International Relations and Development**, v. 22, p. 532-559, 2019. <https://doi.org/10.1057/s41268-017-0116-y>.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE - IPCC. **Climate Change: IPCC/ONU Second Assessment Report**. 1995. Disponível em: <https://archive.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-en.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2023.
- JARVIS, L.; LEGRAND, T. 'I am somewhat puzzled': Questions, audiences and securitization in the proscription of terrorist organizations. **Security Dialogue**, v. 48, n. 2, p. 149-167, 2017. <https://doi.org/10.1177/0967010616686020>.
- MAERTENS, L. Climatizing the UN Security Council. **International Politics**, United Kingdom, v. 58, n. 4, p. 640-660, 2021. <https://doi.org/10.1057/s41311-021-00281-9>.
- MARINHO, S. M. G. do A. **O meio ambiente entre a securitização e a politização: praticabilidades e limites da securitização das mudanças climáticas pela União Europeia**. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de

Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2012. Disponível em: <https://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/files/2022/03/Sandra-Galliza-Marinho.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2023.

MCDONALD, Matt. Securitization and the Construction of Security. **European Journal of International Relations**, United Kingdom, v. 14, n. 4, p. 563-587, 2008. <https://doi.org/10.1177/1354066108097553>.

NORDLANDER, M. **A defining issue in a defining time**: Climate change as a security threat in the United Nations Security Council. 2019. Trabalho de conclusão de curso (Political Sciences Studies) - Uppsala Universitet, Uppsala, 2019. Disponível em: <https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1303892/FULLTEXT01.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

OLIVEIRA, G. Z. **A securitização do terrorismo internacional após 11 de setembro de 2001**: o caso da África. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande Do Sul, Instituto De Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/194458>. Acesso em: 17 jan. 2023.

PETERS, K. Disasters, climate change, and securitisation: the United Nations Security Council and the United Kingdom's security policy. London: Overseas Development Institute, 2018. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30113710/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

ROTHER, D. **Securitizing Global Warming: A climate of complexity**. Abingdon: Routledge, 2016.

SCARTOZZI, C. M. Climate Change in the UN Security Council: An analysis of discourses and organizational trends. **International Studies Perspectives**, v. 23, n. 3, p. 290–312, 2022. <https://doi.org/10.1093/isp/ekac003>.

SCHMITT, C. **The concept of the political**. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

SCOTT, S. V. Implications of climate change for the UN Security Council: mapping the range of potential policy responses. **International Affairs**, United States, v. 91, n. 6, p. 1317–1333, 2015. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12455>.

SCOTT, S. V. The attitude of the P5 towards a climate change role for the Council. In: SCOTT, S. V.; KU, C (eds.). **Climate Change and the UN Security Council**. Cheltenham: Edward Elgar, 2018. <https://doi.org/10.4337/9781785364648>.

SCOTT, S. V.; KAINDI, C. The Responsibility of the UN Security Council for Climate Security. In: YIHDEGO, Z.; DESTA, M. G.; HAILU, M. B.(eds.). **Ethiopian Yearbook of International Law 2019**. Cham: Springer Cham, 2020. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-55912-0>.

SEARLE, J. R. **Speech acts**. Cambridge: Cambridge University Press, 1969. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173438>.

SECURITY COUNCIL REPORT. **The UN Security Council and Climate Change**. 2021. (Research Report). Disponível em:

https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/climate_security_2021.pdf. Acesso em: 07 fev. 2023.

SECURITY COUNCIL REPORT. **The UN Security Council and climate change: Tracking the Agenda after the 2021 Veto.** 2022. (Research Report). Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/the-un-security-council-and-climate-change-tracking-the-agenda-after-the-2021-veto.php>. Acesso em: 07 fev. 2023.

SIR DAVID King. **Gov.Uk.**, [2017]. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/people/david-king>. Acesso em: 22 fev. 2023.

SÖDERBÄCK, A. **The “warming war” Securitizing climate change at the UN Security Council.** 2020. Master's thesis - Uppsala University Department of Government. Uppsala, 2020. Disponível em: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1415678/FULLTEXT01.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2023.

STĘPKA, M. **Identifying Security Logics in the EU Policy Discourse.** Cham: Springer, 2022. https://doi.org/10.1007/978-3-030-93035-6_2.

STRITZEL, H. Towards a theory of securitization: Copenhagen and beyond. **European Journal of International Relations**, United Kingdom, v.13, n. 3, p. 357–383, 2007.

TANNO, G. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, 2003. p. 47-80. Disponível em: http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Tanno_vol25n1.pdf. Acesso em 15 mar. 2023.

THOMAS, M. D. **The Securitization of Climate Change: Australian and United States' Military Responses (2003–2013).** New York: Springer International, 2017.

TROMBETTA, M. J. Environmental security and climate change: analysing the discourse. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 21, n. 4, p. 585-602, 2008. <http://dx.doi.org/10.1080/09557570802452920>.

TROMBETTA, M. J. Rethinking the Securitization of the Environment: Old beliefs, new insights. In: BALZACQ, T. (ed.). **Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve.** New York: Routledge, 2011.

UNITED NATIONS. **Security council holds first-ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers.** 2007. Disponível em: <https://press.un.org/en/2007/sc9000.doc.htm>. Acesso em 15 jan. 2023.

UNITED NATIONS. Mission Permanent of France. **Security Council: maintenance of international peace and security: Impact of climate change: statement by Mr Gérard Araud, Permanent Representative of France to the United Nations.** 2011a. Disponível em: <https://onu.delegfrance.org/20-July-2011-Security-Council>. Acesso em: 15 mar. 2023.

UNITED NATIONS. Security Council. **Security Council, in Statement, Says ‘Contextual Information’ on Possible Security Implications of Climate Change Important When**

Climate Impacts Drive Conflict. 2011b. Disponível em: <https://press.un.org/en/2011/sc10332.doc.htm>. Acesso em: 15 mar. 2023.

UNITED NATIONS. Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States - UN-OHRLLS. **Small Island Developing States In Numbers:** updated Climate Change Edition. 2017. Disponível em: https://www.un.org/ohrlls/sites/www.un.org.ohrlls/files/sids_biodiversity_and_oceans_2017.pdf. Acesso em 15 mar. 2023.

UNITED NATIONS. Permanent Mission of the Federal Republic of Germany to the United Nations. **Joint statement by 10 members of the UN Security Council on their joint initiative to address climate-related security risks, June 22, 2020.** 2020a. Disponível em: <https://new-york-un.diplo.de/un-en/news-corner/200622-climate/2355076>. Acesso em: 13 fev. 2023.

UNITED NATIONS. Permanent mission of the russian. Statement by Vassily Nebenzia, Permanent Representative of Russia to the UN, at the VTC of UNSC members “Climate and Security”. 2020b. Disponível em: https://russiaun.ru/en/news/climate_240720. Acesso em: 23 fev. 2023.

UNITED NATIONS. United States Mission to the United Nations. **Remarks at a UN Security Council Open Debate on Climate and Security (via VTC).** 2020c. Disponível em: <https://usun.usmission.gov/remarks-at-a-un-security-council-open-debate-on-climate-and-security-via-rtc/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

UNITED NATIONS. United States Mission To The United Nations. **Remarks at a UN Security Council Open Debate on Climate and Security (via VTC).** 2021. Disponível em: <https://usun.usmission.gov/remarks-at-a-un-security-council-open-debate-on-climate-and-security-via-rtc-2/>. Acesso em 15 mar. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Background Note on the "Arria-Formula" Meetings of the Security Council Members.** 2021. (Working Methods Handbook). Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/background-note>. Acesso em 13 fev. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **How does the Security Council determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression?.** [2023]. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/faq#threat>. Acesso em: 13 fev. 2023.

WAEVER, O. Politics, security, theory. **Security Dialogue**, v. 42, n. 4–5, p. 465–480, 2011. <https://doi.org/10.1177/0967010611418718>.

WALT, S.M. The renaissance of security studies. **International Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 211-239, 1991. <https://doi.org/10.2307/2600471>.

ZHOU, Jiayi. **National Climate-related Security Policies of the Permanent Member States of the United Nations Security Council.** Stockholm: SIPRI, 2017. Disponível em:

<https://www.sipri.org/publications/2017/working-paper/national-climate-related-security-policies-permanent-member-states-united-nations-security-council>. Acesso em: 3 out. 2022.