

SANDRA FERNANDES
LICÍNIA SIMÃO
(COORDS.)

IMPRESA DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA
UNIVERSITY
PRESS

O MULTILATERALISMO

CONCEITOS E PRÁTICAS NO SÉCULO XXI



INTRODUÇÃO

SANDRA FERNANDES

Universidade do Minho e Centro de Investigação em Ciência Política (CICP), Portugal.

ResearcherID:O-1155-2013

ORCID:<http://orcid.org/0000-0002-3994-6915>

LICÍNIA SIMÃO

Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal.

<https://orcid.org/0000-0001-5479-8925>

O mundo em que vivemos é repleto de paradoxos. Por um lado, “nós não estamos sozinhos. Há muitas pessoas decentes no mundo, e eles são nossos amigos e aliados à medida que tentamos re-imaginar como controlar o nosso destino. Descobri-los e aos seus pensamentos é uma maneira segura de sermos mais otimistas” (Altinay, 2012). Por outro lado, todas as dinâmicas integrativas e cooperativas ao alcance dos Estados e dos indivíduos ainda embatem em situações de desigualdade e de conflito à escala global. A este respeito, Johan Galtung (2017) lembra-nos que a principal dificuldade em alcançar paz nas sociedades consiste em conseguir pensar o seu futuro coletivo e responder, assim, à pergunta definidora e salvadora “*what is next?*”.

Este livro dedica-se a estes desafios ao propor a compreensão do “multilateralismo”, como uma dinâmica das relações internacionais que tem vindo a marcar e a modificar a natureza da interação entre os Estados e os seus povos, de forma muito visível desde 1945. Este é um fenómeno institucionalizado, largamente difundido durante a Guerra Fria, e que os atores estatais podem cada vez menos contornar. Contudo, o sistema das Nações Unidas é um exemplo que demonstra a relação entre “power politics” e multilateralismo, num jogo que contribui tanto para reforçar como para diminuir o papel das instâncias multilaterais. Com o fim da Guerra Fria, a visão realista acerca do multilateralismo torna-se cada vez menos convincente na medida em que este dificilmente pode ser reduzido a um simples instrumento de

articulação de interesses nacionais estatais. O fenômeno insere-se, assim, na pós-modernidade na medida em que “(...) a opção multilateral pode tornar-se mais econômica, mais utilitária e, ao mesmo tempo, capaz de gerir de forma mais eficaz e partilhada tudo o que o poder não só não pode resolver como arrisca agravar. Neste aspeto, o multilateralismo ganha os seus contornos de pós-modernidade” (Badie, 2007: 231).

As limitações às ações dos Estados, nomeadamente a nível unilateral, explicam a multiplicação das práticas multilaterais e os novos olhares teóricos sobre as mesmas, a partir dos anos 90. Bertrand Badie (2006: 59) sublinha que “as dinâmicas internacionais suportam de forma cada vez menos sólida a ação unilateral, mesmo sendo de um Estado poderoso; o seu alto nível de interdependência e complexidade tornam incontornável a deliberação realmente coletiva de normas e de sanções”. A tensão entre unilateralismo e multilateralismo é central no surgimento e explicação do fenômeno (Badie, 2006: 21). Na lógica do ator racional, a escolha pelo multilateralismo advém dos custos associados a uma individualização dos ganhos. No entanto, o multilateralismo não é uma mera antítese do unilateralismo. Adquire um significado político pleno uma vez que preconiza ações que sigam objetivos e regras comuns. Deste modo, ultrapassa a noção de técnica para organizar relações e assume-se mais como uma política com vista a criar reciprocidade difusa e eventuais normas comuns.

O esforço de definição do fenômeno encetado por John Gerard Ruggie (1993) e James A. Caporaso (1992) constitui, ainda, uma referência. O multilateralismo é uma maneira específica de reunir atores internacionais para apoiar a cooperação, princípios de não-discriminação, reciprocidade difusa (jogos de soma positiva) e estruturas institucionais generalizadas. Um problema torna-se internacional quando o nível nacional não é eficiente: “custos e benefícios têm impacto na dimensão externa. Estes efeitos externos são frequentemente tão amplos que os objetivos internos não podem ser alcançados sem uma ação multilateral coordenada” (Caporaso, 1992: 598). Para estes autores, os conceitos de “cooperação” e “instituição” são utilizados de forma inapropriada para casos em que o multilateralismo é o conceito central. Ruggie e Caporaso cunharam a definição seguinte: é um princípio organizador e uma instituição internacional específica, que se distingue por três propriedades (indivisibilidade, princípios generalizados de conduta e reciprocidade difusa).

A presente análise considera o contributo da literatura sobre multilateralismo que emergiu no início dos anos 90, a qual consagrou o multilateralismo como uma forma específica das relações internacionais. No entanto, esta obra enfrenta o facto não resolvido de defini-lo tanto a nível teórico como empírico. Argumentamos que uma abordagem mais específica do multilateralismo ainda é necessária porque é uma forma particular de cooperação institucionalizada, muitas vezes diluída na teoria das instituições internacionais ou, mais geralmente, da cooperação. No início do pós-Guerra Fria observavam-se as lacunas na pesquisa sobre o multilateralismo devido a uma falta de estudos sobre a forma que as instituições internacionais podem assumir e sobre os seus efeitos no mundo (Ruggie, 1992: 597). Este livro retoma esta observação, procurando oferecer uma abordagem conceptual e empírica ao fenómeno no século XXI, tendo em consideração a adaptabilidade do mesmo e a tendência em reduzi-lo a uma perspetiva institucionalista.

O livro apresenta um conjunto de contribuições que visam mapear e problematizar os conceitos e práticas de multilateralismo, particularmente num contexto político internacional em que as formas de cooperação institucionalizadas estão sob pressão. Apesar de as instituições multilaterais se manterem como uma parte fundamental da gestão das dinâmicas internacionais, as regras subjacentes à atuação internacional assentam em consensos cada vez menos amplos. O paradoxo imenso entre a perceção de desafios globais, planetários e a procura de soluções cada vez mais individuais e nacionais exige uma reflexão profunda sobre o papel do multilateralismo na política internacional no século XXI. Para além disso, a realidade incontornável de um alargamento do tipo e número de atores internacionais, que pressionam as relações internacionais a extravasar os seus limites estatais, exige que as nossas reflexões sobre multilateralismo incorporem estas experiências.

A interdependência e a complexificação da agenda internacional contribuem para responder à seguinte interpelação de Ruggie: “Não conheço nenhuma boa razão que explique porque é que os Estados devem complicar as suas vidas desta forma” (1992: 583-584). No entanto, muitas práticas formais e informais têm surgido, nas quais participam também atores não estatais. Como refere Devin (2007: 147-8), o multilateralismo

é uma escolha e/ou uma necessidade, uma política, com os seus defensores e os seus críticos, mas é também um sistema, ou sejam um conjunto interativo de partes que são elas mesmas multilaterais. Estendido a um número cada vez mais elevado de setores e valorizado por um número crescente de atores que densificam e complexificam o seu funcionamento, este sistema tornou-se opaco para os leigos e, frequentemente, para aqueles que se interessam. Paradoxalmente, é o seu sucesso que alimenta as críticas.

Assumindo uma pluralidade teórica das Relações Internacionais (RI), existente em Portugal, os nove capítulos desta obra contribuem para esclarecer as dinâmicas globais em curso ao analisar um conceito que ainda não reuniu consenso na literatura e que é tratado sob diversas perspetivas, tendo-se vindo a afirmar como uma forma de ação internacional crescente desde 1991. As formas que pode assumir são diversas e participam na governação global das problemáticas internacionais. Pretende-se, assim, tratar a questão do multilateralismo como distinta e única face a outros conceitos tais como a “governança global” (Dingwerth e Pattberg, 2006). Esta assunção coloca-se, também, na senda dos contributos inovadores, acima mencionados, que apontam para a necessidade de não limitar o fenómeno multilateral a análises institucionalistas e realistas. Este pressuposto abre as portas para uma intelecção mais aberta das especificidades desta forma de relacionamento e dos pontos de convergência e divergência face a outros conceitos e práticas que são por vezes usados como sinónimos.

O livro oferece um mapeamento crítico do estado da arte e situa a variedade empírica do fenómeno de modo a contribuir para a sua definição e caracterização, para além da constelação das práticas existentes. As questões principais às quais procura dar resposta incluem, nomeadamente: o que é o multilateralismo e como contribui para a governação global? Quais são os conceitos e as práticas existentes? Os autores do projeto são representativos de um leque variado de instituições de ensino superior em Portugal e no Brasil, quer geograficamente quer em termos das escolas de pensamento, e doutorados em áreas de interesse direto para as matérias analisadas na obra.

O projeto surge integrado no trabalho da Secção de Relações Internacionais da Associação Portuguesa de Ciência Política (SRI/APCP), coordenada

pela Doutora Sandra Fernandes de 2016 a 2018 e pela Doutora Licínia Simão desde 2018 a 2020. Nesse sentido e tendo em consideração que os estudos de caso envolvendo multilateralismo são transversais a muitas unidades curriculares do ensino graduado e pós-graduado das RI em língua portuguesa, este livro afigura-se útil para a lecionação e o estudo. Não sendo um manual de ensino, a linguagem e os subtemas abordados servem, no entanto, o objetivo de ser uma ferramenta útil em sala de aula em diferentes contextos geográficos e ideacionais.

O primeiro capítulo, que serve de enquadramento à obra, apresenta a conceptualização do “multilateralismo” de uma perspetiva dialógica entre reflexão e ação. Assim, a evolução do conceito e das práticas do multilateralismo são estudadas de forma integrada, procurando demonstrar que não é possível entender a realidade do multilateralismo sem uma perspetiva que integre a forma como os conceitos tornam a realidade inteligível e ao mesmo tempo seja profundamente ligado às realidades concretas em que ele se insere. O capítulo apresenta assim uma discussão dos debates teóricos e concetuais em torno do multilateralismo e a sua evolução desde 1945 até aos nossos dias, incluindo a problematização da relação do multilateralismo com outros conceitos como a governação global, o bilateralismo ou o unilateralismo.

Os capítulos seguintes procuram ilustrar essa relação dialógica a partir da análise de atores ou temáticas centrais do multilateralismo. O capítulo 2 centra-se na Organização das Nações Unidas (ONU), sendo o multilateralismo onusiano a referência histórica do fenómeno, olhando para a forma como a agenda securitária global tem incluído a questão dos direitos humanos e em particular os direitos das crianças na sua agenda e na sua prática. As autoras abordam o papel da ONU na gestão da agenda global de segurança e a forma como se tem ampliado, incluindo no âmbito do Conselho de Segurança – o órgão máximo mandatado para gerir as questões da paz e segurança internacionais –, para incluir temáticas de direitos humanos. Esta ampliação permite assim um cruzamento temático de preocupações, incluindo a infância, que claramente beneficia da natureza multilateral deste fórum, para permitir a criação de mecanismos de consciencialização, monitorização e gestão da proteção das crianças em contextos de violação da paz e segurança internacionais.

Numa abordagem mais transversal e abrangente, o capítulo 2 analisa o papel do multilateralismo na sua relação com a agenda da paz liberal e o seu desenvolvimento no âmbito das estruturas de intervencionismo global. As autoras olham para o papel das Nações Unidas como o centro da gestão da segurança coletiva e para as noções de intervenção humanitária e responsabilidade de proteger. O capítulo sublinha a cada vez mais complexa governação da segurança internacional, nomeadamente no que toca à inclusão de atores privados e da sociedade civil no âmbito dos processos de *peacebuilding* e *statebuilding*, desenvolvidos em contextos de fragilidade e emergências complexas.

O capítulo 4 dedica-se ao papel dos Estados Unidos da América, como agente privilegiado dos sistemas multilaterais. O autor apresenta-nos uma contextualização histórica do fenómeno multilateral na política externa norte-americana, olhando-a a partir das tensões internas do sistema político norte-americano. Isso permite-nos entender de forma mais informada as oscilações da política externa norte-americana no que toca à participação dos EUA nos fóruns multilaterais e o entendimento específico que a superpotência do pós-Guerra Fria tem tido sobre o fenómeno multilateral. O capítulo relativiza a aparente exceção da administração Trump em relação ao compromisso norte-americano com o multilateralismo e aprofunda dinâmicas perenes no sistema de governo desta potência.

O capítulo 5 lida com as relações entre a União Europeia (UE) e a Rússia, demonstrando como a produção de níveis de multilateralismo competitivos tem lugar, refletindo, em parte, o multilateralismo *sui generis* promovido pela UE. O capítulo aborda as diferentes áreas em que a cooperação entre a União e a Federação Russa se tem desenvolvido, para argumentar que há níveis distintos de multilateralismo que se instituíram e que convivem nesse relacionamento, tanto de forma a reforçar como a diminuir a capacidade de resolução de problemas destas formas de interação. Esta perspetiva permite-nos entender como a natureza dos atores envolvidos na cooperação multilateral e a visão que têm sobre o fenómeno influem na sua forma e relevância.

Olhando para o espaço asiático, o capítulo 6 coloca a ênfase sobre o surgimento de uma “nova ordem económica” e o papel do multilateralismo nesta mudança sistémica em curso, sob liderança chinesa. O enfoque na dimensão

económica da presença chinesa na região é um complemento importante aos restantes capítulos, evidenciando as oportunidades de cooperação multilateral que se apresentam neste quadro regional. O autor aborda também a perspetiva chinesa sobre a prática multilateral, levantando questões importantes sobre a governação das questões internacionais num contexto multipolar.

A existência de práticas multilaterais é também abordada no caso específico de África, à luz do protagonismo da UE. O capítulo 7 apresenta-nos um contributo centrado nas estratégias europeias de cooperação multilateral com o continente africano, em particular ao nível da segurança. O autor identifica um quadro de análise da cooperação multilateral em África, a partir dos pressupostos do “multilateralismo efetivo” advogado pela UE nos seus documentos estratégicos. A análise demonstra as limitações práticas que os instrumentos de atuação da UE evidenciam e as contradições da presença securitária da UE no contexto africano.

O capítulo 8 dedica-se à análise da política externa brasileira e ao papel que a cooperação multilateral assumiu nos mandatos do presidente Lula da Silva e da presidente Dilma Rousseff. Entendendo o multilateralismo como um elemento central na política externa de Lula, a autora demonstra como a política externa brasileira neste período conseguiu articular configurações multilaterais específicas, de cooperação sul-sul, que visavam reposicionar o Brasil num contexto internacional de potências emergentes. Por outro lado, os constrangimentos internos, que se fizeram sentir nos mandatos da presidente Dilma, tiveram um impacto sobre o papel do multilateralismo na política externa brasileira.

O capítulo 9 é dedicado ao papel da cooperação multilateral para Portugal. O autor apresenta-nos uma análise centrada em três dimensões centrais da política externa portuguesa, onde a dimensão multilateral permanece fundamental, permitindo argumentar que, para um país desta dimensão, a ação multilateral permite ganhos substanciais de projeção e influência regional e global. O capítulo olha assim para a cooperação portuguesa no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), da União Europeia e da Organização do Tratado do Atlântico Norte, evidenciando três eixos fundamentais da política externa portuguesa: a lusofonia, a Europa e o Atlântico.

Na conclusão da obra, as editoras apresentam algumas das linhas centrais de análise desenvolvidas ao longo da obra, em particular, aquelas que refletem as tendências atuais de contestação, reconfiguração e reinvenção do multilateralismo. Cruzando a perspectiva histórica e as categorias teóricas evidenciadas no primeiro capítulo com as características empíricas analisadas nos capítulos seguintes, o livro oferece uma comparação das práticas atuais por referência ao multilateralismo onusiano, às agendas globais e às tensões/complementaridades com outros métodos de interação.

Esperamos, assim, que a obra se torne uma ferramenta útil à investigação e ensino na área das Relações Internacionais em língua portuguesa e que constitua um ponto de reflexão para outras temáticas contíguas, de igual relevância. As questões da ordem internacional em mudança, dos novos atores das relações internacionais ou a formulação da política externa são exemplos de temáticas, cuja investigação poderá ser alavancada pelos contributos deste livro.

Referências bibliográficas

- ALTINAY, H. (2012) It Is a Great Time to Be Us. *HuffPost The Blog* (22 de dezembro). https://www.huffingtonpost.com/ali-hakan-altinay/it-is-a-great-time-to-be-_b_2327810.html (acedido a 21 de julho de 2018).
- BADIE, B. et al (2006) *Qui a peur du XXIe siècle? Le nouveau système international*. Paris: La Découverte.
- CAPORASO, J. A. (1992) International relations theory and multilateralism: the search for foundations. *International Organization* 3(46): 599-632.
- DEVIN, G. (2007) “Le multilatéralisme est-il fonctionnel?”. In Badie, B. e Devin, G. (org.) *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*. Paris: La Découverte, pp. 147-165.
- DINGWERTH, K. e Pattberg, P. (2006) Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance: a review of multilaterelalism* 12(2): 185-203.
- GALTUNG, J. (2017) Five Decades of Peace Research: Past and Future. *Seminário CICIP* (20 de outubro). Braga: Universidade do Minho.
- RUGGIE, J. G. (org.) (1993) *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*. New York: Columbia University Press.