

SUMÁRIO EXECUTIVO

O NOVO MULTILATERALISMO

Características Definidoras

1. Um novo multilateralismo está a surgir no sistema internacional pós-bipolar. Ele é marcado por três características principais. Primeiro, pela noção de que a comunidade internacional, e a Organização das Nações Unidas (ONU) em particular, são responsáveis pela protecção dos direitos dos indivíduos, acima e para além das fronteiras soberanas. Segundo, pelo regionalismo, o qual se tornou num elemento estrutural do sistema internacional no seu conjunto. Terceiro, pela emergência de uma opinião pública global, que manifesta o desejo da sociedade civil de influenciar ou participar na tomada de decisões a nível global. Tal como a globalização do comércio, das finanças e dos serviços, esta «segunda onda» de globalização tem estimulado a procura de uma governança multilateral global. Trata-se de um multilateralismo que modifica a soberania, e que altera a posição do Estado no sistema internacional.

Multilateralismo Clássico

2. No passado, duas forças principais condicionaram o multilateralismo. Primeiro, havia a noção de que os Estados, não apenas estavam no centro da tomada de decisões global, mas que inclusivamente eram os únicos actores em tais processos. O multilateralismo clássico baseava-se num modelo enfaticamente centrado no Estado. Segundo, reinavam os valores da soberania nacional e da não-intervenção, mesmo quando existiam violações maciças de direitos humanos. Estes valores, embora fossem discutidos e postos em causa pelos desenvolvimentos do pós-Guerra, foram reforçados como resultado da criação de novos Estados pós-coloniais no mundo em desenvolvimento e pela Guerra Fria. Os valores e as considerações de poder que modelavam o multilateralismo clássico ainda existem, mas foram enfraquecidos pelos novos elementos acima descritos, particularmente com a queda do Muro de Berlim. O novo multilateralismo emergente coexiste num estado de tensão e de complementaridade com os valores do multilateralismo clássico.

Uma Clarificação

3. O termo multilateralismo refere-se a uma metodologia: trata-se de uma forma de negociação que envolve todos os participantes. É o pólo oposto de uma acção unilateral. Conceptualmente, o *método* de negociação está separado do *contexto* político e normativo no qual ele ocorre. Contudo, é legítimo denominar a este fenómeno «novo multilateralismo», pois a alteração do contexto normativo e político acaba por remodelar o próprio método. Para dar apenas um exemplo: a crescente participação dos actores da sociedade civil na tomada de decisões a nível internacional – que faz com que os Estados tenham de partilhar a sua autoridade com outros agentes – pode ser o resultado da alteração de normas ou do contexto, mas tornou-se também, claramente, numa característica da própria negociação multilateral.

Uma Realidade Frágil e Ambígua

4. A consolidação do novo multilateralismo não é um dado adquirido. De facto, até o futuro do multilateralismo «clássico» é incerto. Há três ameaças principais tanto para o multilateralismo clássico como para o novo: a primeira está relacionada com o método, e as outras duas estão relacionadas com o contexto. São elas: o unilateralismo, a unipolaridade ou multipolaridade, e a incapacidade de actuar por parte das instituições multilaterais («*powerlessness*»).

Unipolaridade, Multipolaridade e «Powerlessness»

5. A acção unilateral constitui a primeira ameaça ao multilateralismo. É o seu pólo oposto, e é particularmente perigosa quando praticada pela única superpotência, os Estados Unidos (EUA). A ameaça desestabilizadora do unilateralismo (ou a retirada unilateral dos foros multilaterais), a insistência em reter «opções escapatórias» unilaterais, e a recusa de participar plenamente e de aceitar as consequências das regras comuns globais, põem em causa a legitimidade e capacidade operacional da interdependência regulada e do multilateralismo.
6. O segundo problema é a unipolaridade prolongada ou a emergência da multipolaridade. Se os EUA permanecerem a única superpotência mundial durante um período de tempo prolongado, poderá tornar-se difícil para esse país conter esse seu poder, de livre vontade, num contexto multilateral. Por outro lado, a multipolaridade poderá constituir uma ameaça se a consolidação de grupos regionais for confundida com a tentativa de restabelecer uma ordem multipolar baseada no equilíbrio de poderes tradicional da *power politics*. Em suma, uma multipolaridade reinventada pós-Guerra Fria, baseada no equilíbrio da *power politics*

não é compatível com o novo multilateralismo; assim como não o é um projecto hegemónico, ainda que este seja benigno.

7. A terceira ameaça é a «*powerlessness*», ou a incapacidade das instituições multilaterais – actuais ou futuras – para impor regras globais justas e assegurar uma igual distribuição das responsabilidades entre todos os actores. A impotência resultante desta incapacidade das instituições limitadas por mecanismos de tomada de decisão que deixaram de ser adequados, particularmente na ONU, apresenta um claro desafio. Problemas globais exigem soluções globais e mecanismos globais de aplicação de regras (*enforcement*). Nem um Estado pode, individualmente, actuar eficazmente (ou legitimamente, em muitos casos) como instigador global, nem a autoridade e a legitimidade de um Estado democrático podem abarcar o cenário global. São necessários mecanismos globais de aplicação de regras (*enforcement*) e de responsabilização (*accountability*), de forma a assegurar a sobrevivência e a consolidação de um novo multilateralismo. A incapacidade de actuar eficazmente ou de assegurar a responsabilização e a aplicação de regras, não só debilita a credibilidade e a conveniência da acção unilateral, mas também a própria noção de que a interdependência regulada se venha a concretizar. No pior dos casos, a incapacidade da comunidade internacional é sinónimo de genocídio e impunidade, como aconteceu no Ruanda.

Responsabilidade Partilhada pelos Direitos Individuais

8. O novo multilateralismo não é minimalista em ambição e potencial: ele toma partido da emergência de uma ética partilhada, baseada na noção da supremacia do bem-estar humano, a qual desafia um respeito indiscutível pelas tradicionais fronteiras soberanas. Reflete uma «jurisdição universal» emergente sobre graves violações dos direitos humanos. A criação e a ratificação de instrumentos de defesa dos direitos humanos aos níveis internacional e regional, e a emergência de uma concepção abrangente de intervenção humanitária legítima, são, tanto o contexto como a componente de um novo multilateralismo. A criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) é o exemplo mais evoluído da vontade de universalizar as normas dos direitos humanos e – o que é crucial – de melhorar os mecanismos de aplicação de regras.

O Papel do Regionalismo

9. O regionalismo pode ter um papel no reforço das tendências existentes no sentido da governança mundial multilateral, pois tem características que o tornam compatível com e

benéfico para a consolidação do multilateralismo. Nem todos os regionalismos «nascem iguais»; uns são mais adequados a promover a acção multilateral do que outros. Os projectos de *integração aberta*, nomeadamente o regionalismo baseado na democracia, na diversidade social e no Estado de Direito – o qual aspira igualmente a uma união política e económica mais profunda, fundada num compromisso com a coesão social e a solidariedade – constituem o motor potencialmente mais forte para o novo multilateralismo. As iniciativas de integração aberta expressam da melhor forma, ao nível regional, aquilo a que o novo multilateralismo pode aspirar ao nível global. Isto significa que os Estados democráticos abdicam de livre vontade de poderes soberanos chave, na busca de uma visão mais alargada de bem-estar humano, adoptando regras comuns para regular as relações entre si de uma forma tão imparcial quanto possível. O processo de aprofundamento dos projectos de integração aberta gera um espírito (*zeitgeist*) de soberanias compartilhadas, o qual minimiza a «vontade» unilateral.

10. A União Europeia (UE) foi a que chegou mais longe em termos de partilha de soberania nas áreas económica, social e política. O ímpeto no sentido da soberania compartilhada, ou da criação de uma federação de Estados democráticos, reflecte o entendimento de que um equilíbrio dinâmico da autoridade e da competência aos níveis nacional e «federal» (subsidiariedade) é a única forma de governar num contexto de complexa interdependência. Para a UE e outros projectos de integração aberta baseados em valores semelhantes tais como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), o objectivo é externalizar os padrões de comportamento internos, projectando-os na esfera global. Actualmente, contudo, nem a UE nem o Mercosul são capazes de se projectarem desta forma. Ambos estão ainda essencialmente concentrados na resolução dos desafios internos da consolidação ou do alargamento. Hoje em dia, a projecção ocorre sobretudo a nível de exemplo ou devido à atracção do modelo. No futuro, porém, uma projecção externa *de facto* poderia desempenhar um papel-chave no reforço da lógica da interdependência regulada que constitui o cerne do novo multilateralismo.

Opinião Pública e Actores da Sociedade Civil

11. O novo multilateralismo é estimulado pela acção de novos actores da sociedade civil. Estes percebem que não têm nenhuma garantia de alcançar os seus objectivos apenas através do activismo nacional. Assim, o seu activismo é crescentemente internacional ou transnacional. Simultaneamente, uma «opinião pública global» – organizada ou não – está a fazer-se notar em temas normativos essenciais. Portanto, o Estado já não é o único jogador regional ou global, já que necessita de partilhar crescentemente o cenário global com outros actores heterogéneos. No domínio económico, as associações empresariais e

as multinacionais têm um papel-chave; no domínio político, as redes transnacionais de advocacia (*advocacy networks*) que se debruçam sobre temas normativos tais como direitos humanos, direitos laborais, ambiente, pobreza e desigualdade, podem alterar o equilíbrio de poderes no seio de cada país e também nas negociações internacionais. O protesto de Seattle em 1999 e o de Génova em 2001, embora fossem distintos no estilo e nos objectivos – e embora não fossem talvez representativos em si – são indicativos de um crescente interesse público em influenciar e participar na tomada de decisões a nível global. Eles expressam a preocupação das sociedades civis relativamente aos aspectos da exclusão associados à globalização.

Soberania e Responsabilidade Internacional

12. Apesar da importância crescente dos novos actores e apesar dos esforços para promover novas formas de representação democrática supranacional, o novo multilateralismo não anuncia o fim do Estado soberano. O Estado permanece no centro daquilo que se pode denominar uma «revolução gradualista». A UE está actualmente a debater a forma de estabelecer uma governança democrática supranacional – uma exigência colocada pelos seus cidadãos. Outros projectos de integração, como o Mercosul, estão mais distantes de alcançar tal objectivo e ainda nem sequer começaram a debater seriamente esse tema. Embora a legitimidade do Estado nacional, baseada na legalidade democrática clássica, continue a ser central, esta autoridade é claramente insuficiente para cobrir os requisitos da governança regional e global. Há uma necessidade premente de aumentar a capacidade dos cidadãos para exigir uma responsabilização democrática aos níveis regional e internacional. Perante a ausência de instituições formais, as organizações não governamentais (ONG) têm preenchido parcialmente um papel representativo, mas estas organizações requerem, elas próprias, mecanismos de responsabilização, e não podem substituir as estruturas institucionais formais.

Interdependência Regulada

13. O novo multilateralismo tem de fundamentar-se numa interdependência regulada, a qual assegure uma participação completa e igual para os mais fracos e limite as «opções de escape» dos mais fortes. Ele tem de constituir a expressão funcional de uma *pax interdemocrática* regulada, a qual, numa época de convicções democráticas, se baseia na noção de que, até na ausência de uma «democracia global», as relações inter-estatais têm de ser geridas democraticamente e governadas por regras comuns. A governança multilateral constitui o melhor seguro político contra o chamado «choque civilizacional». Em suma, a principal fonte de legitimidade do novo multilateralismo é o bem-estar de todos os

seres humanos. Os melhores garantes para este objectivo são a democracia a nível nacional, o regionalismo aberto a nível regional (ambos implicando a aceitação, por parte dos Estados democráticos nacionais, da partilha de soberania, no que diz respeito aos direitos humanos e ao bem-estar) e, a nível internacional, a promoção dos direitos humanos e dos valores humanitários (uma «jurisdição universal» nascente).

14. O novo multilateralismo não é ainda uma realidade completamente desenvolvida; é uma possibilidade frágil, mas também real. A sua consolidação depende da vontade dos EUA de «multilateralizar» a sua acção internacional, da UE e outros grupos de integração se comprometerem conjuntamente com esse projecto e o estimularem, e ainda da mobilização dos actores da sociedade civil em favor desse mesmo projecto. Os maiores inimigos do novo multilateralismo são o unilateralismo, o ressurgimento da *power politics*, a impotência resultante da *powerlessness* das instituições multilaterais e a falta de vontade política para a combater. Simultaneamente, se os projectos de integração aberta não solucionarem os desafios internos que se colocam às suas democracias, e se não projectarem o seu formato de interdependência regulada no cenário global, isso poderá fazer com que o novo multilateralismo seja uma mera reprodução do multilateralismo clássico.

O PAPEL DA UE E DO MERCOSUL

Base Comum

15. Que papel podem a UE e o Mercosul desempenhar na promoção desta visão de uma interdependência regulada? Como podem contribuir para o novo multilateralismo? A UE e os países da América Latina partilham o compromisso com a governança multilateral. Estas duas regiões estão igualmente comprometidas com o tipo de regionalismo que contribui para fortalecer o multilateralismo e ambas manifestam o desejo de alargar as respectivas fronteiras de acção mediante a realização de acordos biregionais, os quais assentam, não apenas na liberalização do comércio de acordo com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), mas também num diálogo político mais profundo baseado nos valores da democracia, dos direitos humanos e da justiça social.

Os Desafios

16. Existe uma base comum, mas existem igualmente obstáculos à transformação das esperanças em acções concretas. A inerente assimetria no relacionamento bilateral –

estando a UE mais elevada na hierarquia de interesses comerciais e de política externa da América Latina, do que esta região está nesta mesma hierarquia de interesses da UE – é problemático. A solução passa, por um lado, por um compromisso mais claro por parte da UE com a região latino-americana – e o Mercosul em particular – enquanto parceira estratégica de longo prazo, e por outro lado, pelo desenvolvimento das capacidades negociadoras do Mercosul, assim como da sua capacidade para se projectar como um projecto internacional unido e coerente.

17. Tem-se verificado uma forte tendência para muitos países latino-americanos adoptarem um multilateralismo defensivo, em vez de uma posição multilateral pró-activa. Por outras palavras, eles participam no sistema multilateral para defender os seus interesses, mais do que para tomar um posição pró-activa relativamente a temas globais que podem não ser de importância primária para a região. O receio relativamente às regras criadas pela Europa ou pelos EUA, particularmente nos domínios do ambiente e do trabalho, tornam frequentemente os países latino-americanos desconfiados relativamente à nova agenda multilateral. A percepção de que a procura de justiça internacional só se aplica a alguns faz com que alguns países da região resistam à lógica da «jurisdição universal».

18. Os países latino-americanos desejam ser participantes activos ao mesmo nível, e não meros receptores de regras passivos. Contudo, quanto menos poder os Estados tiverem no sistema internacional, maior é a probabilidade deles resistirem a soluções intervencionistas *ad hoc* aos problemas. A América Latina tem a percepção correcta de que os Estados mais fracos têm mais a beneficiar de uma governança mundial multilateral previsível (na qual eles têm o direito a pronunciar-se acerca do que é feito relativamente a um dado problema), do que os Estados mais fortes. Estes, podem mais facilmente impor soluções, utilizar a persuasão para formar coligações *ad hoc* fora do sistema multilateral, deixando para segundo plano os interesses e as preocupações dos Estados mais fracos. Contudo, a posição latino-americana é por vezes algo inconsistente: a melhor forma de influenciar e de modelar a agenda internacional multilateral não é recusando-se a tomar em consideração os temas controversos, muito pelo contrário. De facto, tal como indica a renovada ameaça do terrorismo internacional, é necessário que todos os países comprometidos com a acção multilateral adoptem agendas pró-activas relativamente aos temas de relevância global.

Uma Agenda Biregional Orientada para a Acção

19. Não existe nenhuma relação bilateral que não tenha elementos de conflito. O que é importante enfatizar são os já elevados níveis de convergência e de interesse mútuo, que significam que, se houver vontade política, é possível conceber uma agenda comum. O

processo das Cimeiras União Europeia-América Latina e Caraíbas, iniciado em 1999 no Rio de Janeiro, forneceu uma oportunidade-chave para promover uma agenda de alto nível. A primeira cimeira serviu para anunciar um compromisso comum no sentido de estreitar os laços biregionais. A Cimeira de Madrid que se realizará em 2002 deverá orientar-se para a acção, demonstrando assim que as duas regiões estão, de facto, comprometidas com o desenvolvimento de uma agenda global comum.

A Agenda Tripla de Negociação e o Desenvolvimento Sustentável

20. A que aspiram estas duas regiões, e o que podem elas alcançar melhor em conjunto? Em primeiro lugar, a Cimeira de Madrid terá de ser o lugar onde se assuma um claro compromisso com uma liberalização comercial que seja compatível com a solidariedade e a justiça social. Isto significa abordar as questões do ambiente e dos direitos laborais (e solucionar as divergências existentes nestas duas áreas), solucionar as diferenças tecnológicas, e promover os mecanismos que assegurem a responsabilização e a aplicação das regras estabelecidas em comum nestas áreas. Ao mesmo tempo, dado o processo de negociações múltiplas em que ambas as regiões estão envolvidas, um objectivo-chave deverá ser o de assegurar a compatibilidade entre as regras que governam o comércio global e os grupos de integração regional. Acima de tudo, é fundamental harmonizar a negociação tripla que está a decorrer simultaneamente na OMC, no âmbito da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e também entre a UE e o Mercosul – actualmente o principal parceiro de integração da Europa.

Reforma da ONU, Justiça Internacional e Implementação da Paz

21. Em segundo lugar, ambas as regiões aspiram a regras globais mais eficazes, a um sistema multilateral mais responsável e mais capaz de impor as suas regras. Portanto, ambas têm de se esforçar por afirmar o papel central da ONU no sistema internacional. Para que a ONU assuma este papel, ela precisa realizar importantes reformas, as quais a UE e a América Latina, particularmente o Mercosul, podem apoiar. Um dos principais objectivos é uma maior coordenação no seio da ONU. Em vez de trabalharem separadamente, a UE e o Mercosul deveriam realizar, de uma forma mais estreita, consultas prévias à adopção de posições comuns. As prioridades são a promoção da reforma institucional da ONU; da maior eficácia das missões de prevenção de conflitos, de manutenção de paz e de construção nacional (*nation building*); da luta contra o tráfico ilegal de drogas e armas, o terrorismo internacional e a lavagem de dinheiro; e da ratificação e entrada em vigor de um TPI com maiores poderes de julgamento.

22. Em terceiro lugar, ambas as regiões têm interesse em adoptar agendas e políticas comuns para lidar com os problemas regionais. Mais especificamente, tanto a EU como a América Latina, e o Mercosul em particular, têm interesse em promover soluções comuns para as situações de crise em alguns países Andinos. Existe um espaço para e uma necessidade de um «Plano Colômbia» europeu-latino-americano. Os problemas dos Andes podem estar longe da Europa, mas contudo são problemas europeus, da mesma forma que os problemas dos Balcãs eram latino-americanos. O tráfico ilegal de armas e de drogas, a lavagem de dinheiro e a migração resultante da violência e da pobreza, são manifestações transnacionais de um problema regional. A Cimeira de Madrid é o lugar certo para anunciar uma acção comum com vista a promover uma nova visão de segurança democrática para a subregião.

Oportunidades... e Perigos da Diplomacia das Cimeiras

23. A Cimeira de Madrid constitui uma grande oportunidade para a UE e para o seu principal parceiro de integração na América Latina, o Mercosul. Eles podem, ou tornar a cimeira no ponto de partida para uma agenda de substância e acção, ou podem perder essa oportunidade limitando-se a uma «retórica de cimeiras». Isto seria um desperdício que um público global, mais atento do que nunca, consideraria inaceitável e até insultuoso. As duas regiões têm de tomar partido da sociedade civil organizada para impulsar esta proposta de agenda.

24. Um sinal de advertência: as persistentes assimetrias constituem uma ameaça ao diálogo biregional. Um plano de acção eficaz para promover a interdependência regulada requer «pôr a casa em ordem»: o Mercosul está actualmente a atravessar uma crise que o impede de actuar como um interlocutor organizado e eficaz perante a UE. Os seus governos e as suas sociedades civis devem responder aos desafios e às oportunidades colocadas pela integração regional e dialogar com a UE. Simultaneamente, a EU deve comprometer-se com a América Latina enquanto interlocutor ao mesmo nível, deixando de colocar esta região no fundo da sua hierarquia de prioridades.

25. Esta visão do novo multilateralismo e do papel da UE e do Mercosul na sua promoção, constitui a ideia central que integra o trabalho do VI Forum Euro-Latino-Americano e a

análise apresentada neste relatório. É à luz desta ideia que se apresentam as recomendações políticas contidas neste relatório.

PALAVRAS-CHAVE

◆ novo multilateralismo ◆ nova soberania ◆ jurisdição universal ◆ unilateralismo ◆ hegemonia
◆ multipolaridade ◆ equilíbrio de poderes ◆ interdependência regulada ◆ *pax interdemocratica*
◆ direitos humanos ◆ bem-estar humano ◆ intervenção humanitária ◆ segurança global ◆
combate ao tráfico ilegal de drogas e armas, ao terrorismo internacional e à lavagem de
dinheiro ◆ *integração aberta* ◆ redes transnacionais de defesa de normativas ◆ Estado
democrático ◆ *powerlessness* ◆ agenda biregional orientada para a acção ◆ A Agenda Tripla
de Negociação e o Desenvolvimento Sustentável ◆ Justiça Internacional, Implementação da
Paz e Segurança Global ◆ Inclusão e Segurança Democrática: O Desafio Andino ◆