

Multilateralismo e regionalismo: Anotações

Estas anotações pretendem discutir tendências contemporâneas do multilateralismo, especialmente de que maneira o regionalismo pode afetá-las. O dado básico é o processo de globalização.

É razoável admitir que o processo de globalização deveria ser acompanhado de um reforço do multilateralismo¹. A intensificação, em vários planos, de contactos entre Estados e sociedades sugere que idealmente:

(a) sejam ampliadas e aprofundadas as *regras comuns* para regulação daqueles contactos (afinal, é essa a origem dos processos multilaterais modernos no séc. XIX);

(b) problemas globais induzam crescentemente ao recurso a *soluções globais* – e isto vale para meio ambiente, desarmamento, e também para conflitos localizados que, até pelos efeitos da *media*, despertam o interesse da opinião pública mundial, além de que, pelo cap. VII da Carta da ONU, uma das soluções de conflito, quando for necessário o uso da força, deve ser autorizada pelo Conselho de Segurança;

(c) *valores universais* ganhem consistência e sirvam para criar os fundamentos de legitimidade tanto para as regras quanto para as soluções. Não é o caso de elaborar, aqui, quais seriam esses valores, que, por sua própria natureza universal, devem pautar-se por elementos de tolerância já que refletem diversidade, por objetivos de equidade já que se projetam sobre um mundo fortemente desigual, etc.

De certa maneira, o reforço do multilateralismo vem ocorrendo. Neste sentido, poder-se-ia interpretar o aumento do número de organizações intergovernamentais (OIGs) e não-governamentais (ONGs) nos últimos anos. Em 1909, havia 37 OIGs e 176 ONGs ao passo que, em 1996, as primeiras passaram a ser mais de 250 e as segundas já superam as 5500 instituições. Entre 1946 e 1975, o número de tratados relativos a OIGs aumentou de 623 para 2303.²

De outra parte, o próprio fato da intensificação de contactos, que naturalmente ocorre também nos espaços geográficos vizinhos, reforça as tendências de fortalecimento do regionalismo. Portanto, o reforço do multilateralismo, em sua expressão universal e regional, corresponde a dois movimentos simultâneos, complexos, com efeitos desiguais para os países individualmente considerados, que derivam, em última instância, da mesma origem, ou seja, para simplificar, da expansão da civilização industrial e pós-industrial.

Para examinar conjuntamente o multilateralismo universal – que é o primeiro objetivo destas notas – é importante assinalar que, com o final da Guerra Fria, renova-se a expectativa de que suas funções essenciais seriam plenamente realizadas, já que se ultrapassara o obstáculo da divisão ideológica, indutor da paralisia dos mecanismos decisórios universais, especialmente em matéria de paz e segurança.³ Essa expectativa, porém, dissipou-se, em meados da década de 90, por razões conhecidas: no plano da segurança, frustração com as operações de paz na Bósnia, na Somália e no Ruanda; no plano econômico, crises financeiras e reconhecimento dos aspectos negativos da globalização econômica, etc.

¹ Nestas anotações, para simplificar a apresentação do contraste, multilateralismo é sinônimo de estruturas universais. Mas, é evidente que o regionalismo também se articula em bases multilaterais em várias instâncias.

² V. Held, McGrew, Goldblatt e Perraton, *Global Transformations*, Stanford, Stanford University Press, pag. 53 e segs.

³ A globalização se exprime por processos diferenciados no plano do comércio, do meio ambiente, cada um com uma lógica própria, que pode ser traçada ao período anterior ao do fim da Guerra Fria. Mas, é inegável que os processos econômicos também serão afetados por aquele aquele processo, com o fortalecimento da hegemonia do mercado (apesar das profundas variações internas dos modelos de capitalismo).

Nos dias de hoje, seria possível observar que o diagnóstico do multilateralismo é ambivalente: *nem mais as expectativas otimistas do início dos anos 90, nem a frustração e desalento do pós-Somália*.⁴

O diagnóstico aponta para avanços e recuos concomitantes. Para entendê-lo, podemos distinguir duas dimensões do problema:

-A dimensão temática:

(a) No *capítulo da paz e segurança*, depois do abalo provocado pela ação da OTAN no Kosovo e pela tragédia humanitária em Timor, a ONU restabelece *parcialmente* o seu prestígio: está sendo testada em funções inéditas, como a de «criar Estados» (Timor) ou «administrações com vocação de autonomia» (Kosovo); os acordos de Lomé (Sierra Leone) e Lusaka (RDC) ancoram-se na perspectiva da presença de uma força de paz da ONU; de outro lado, persistem conflitos ainda impermeáveis a soluções induzidas pela ONU (Etiópia-Eritreia, Sudão, Angola); os avanços na área do desarmamento são modestos e os obstáculos para avançar proliferam (não ratificação do CTBT pelos EUA, explosão dos artefatos pela Índia e pelo Paquistão, paralisação nas negociações da Conferência de Desarmamento, possibilidade de emendas ou mesmo de denúncia do tratado ABM pelos EUA, etc.);

(b) No *capítulo econômico*, se é contudente o fracasso de Seattle como mecanismo de ampliação do repertório de regras multilaterais, observa-se, paralelamente, o reconhecimento pelas instituições de Bretton Woods da necessidade de incorporar em suas decisões algumas propostas nascidas das conferências globais do princípio dos anos 90, especialmente na área de erradicação da pobreza⁵;

(c) No *capítulo dos direitos humanos*, podemos contrapor conquistas, como a da conclusão da negociação do estatuto do Tribunal Penal Internacional, com a polêmica provocada pela idéia de «intervenção humanitária», etc.;

(d) No *capítulo do meio ambiente*, é lento o progresso em algumas convenções lançadas pela Rio-92 (clima e biodiversidade), mas há consenso sobre a necessidade de que os processos negociadores precisem avançar.

-A dimensão analítica:

Se para cada situação mencionada é possível propor explicações específicas, há alguns «problemas gerais», inerentes ao processo multilateral, que vale indicar. Dominique Moisi diz, com certa razão, que a ONU e as instituições multilaterais são criaturas do séc. XIX, da época em que o Estado tinha o monopólio (ou quase) dos processos internacionais.⁶ Isto não seria mais verdade. De outro lado, a sociedade civil, por intermédio das ONGs transnacionais, é hoje um fator na definição da agenda internacional e, mais do que isto, presta serviços antes privativos dos Estados (ex: desminagem no Kosovo); os fluxos financeiros têm lógica diversa da lógica nacional; as multinacionais controlam as orientações de investimento produtivo; a *media* tem uma influência decisiva para mover os organismos multilaterais (ex: a distância entre o sentido trágico de crises humanitárias que a *media* revela e a ação dos Estados), etc. Paralelamente, a distribuição de poder mundial, com a preeminência americana, também gera problemas específicos (o multilateralismo, sob qualquer forma, constitui um sistema de constrangimentos à ação do Estado, aceito em troca de alguma vantagem, às vezes intangível, como a promoção de valores, outras, mais concreta, como condições de estabilidade ou benefícios comerciais). Por que um Estado com imensas vantagens de poder aceitaria «constrangimentos adicionais», como indicariam as necessidades da globalização? A ação da OTAN no Kosovo ou a atitude dos EUA em relação a seus atrasados na ONU são sintomas diferentes do mesmo problema. Finalmente, o reforço do regionalismo pode, eventualmente, ter consequências para o enfraquecimento do multilateralismo (p.e. a idéia de que os grupos regionais, ao terem mais consistência na defesa de certos valores, podem «esquecer» os constrangimentos multilaterais, como teria ocorrido no Kosovo).

Que consequências tirar desse panorama para o problema do regionalismo?

⁴ No plano econômico, nem terá havido sucesso simples do consenso de Washington, nem as crises financeiras (apesar das consequências muito negativas) provocaram crise global, como alguns chegaram a prever.

⁵ Não é objetivo destas anotações avaliar o alcance efetivo da mudança de foco das instituições de Bretton Woods. Não se pode ignorar, contudo, os claros sinais de que há medidas de mudança. Outro fato a assinalar, ainda sem que se possa chegar a uma avaliação acabada, é o da renovação da UNCTAD como geradora de idéias sobre as dificuldades da globalização. A reunião de Bangkok parece ter ganhado, até de forma inesperada, interesse e atenção.

⁶ Moisi, D., "World Needs a referee with a rule book", *Financial Times*, 20 de dezembro de 1999.

Em primeiro lugar, é preciso não esquecer que o regionalismo está embutido, e desde sempre, nos mecanismos multilaterais (Nova Iorque e Genebra). Ademais do que prevê o cap. VIII da Carta da ONU, os grupos regionais e a noção de representação regional equilibrada estão explicitamente previstos na Carta. De muitas formas, inclusive em processos negociadores, o multilateralismo se apóia em percepções regionais. A tradição dos grupos regionais não afasta problemas e um dos maiores nos dias de hoje são as discrepâncias eventuais entre a visão de grupos dos países em desenvolvimento e os mecanismos de articulação dos grupos negociadores, como o G-77.

Em segundo lugar, podemos analisar a tendência de fortalecimento do regionalismo como contraponto de vanguarda ao próprio processo de globalização. Há «mais regionalismo» no mundo hoje do que havia há dez anos atrás e os esquemas regionais tendem naturalmente a realizar, com mais consistência e profundidade, os objetivos de construção de regras, consenso em matéria de valores e soluções compartilhadas, do que os esquemas universais. Mais precisamente, há mais regionalismo em três sentidos:

(a) ampliação e aprofundamento de estruturas regionais (caso da União Européia);

(b) novas estruturas regionais (Mercosul, Grupo do Rio, APEC, etc.), em alguns casos sub-regionais, com particularidades que afetam a jurisdição dos organismos continentais (ALADI, que se desdobra em Grupo Andino, Mercosul; OUA, que encontra a ECOWAS, a SADEC, etc.);

(c) novas modalidades de cooperação entre as estruturas multilaterais e regionais (ECOWAS em Sierra Leone) e entre estruturas regionais (UE-Mercosul). Poderíamos acrescentar um quarto aspecto, quando lembramos a utilização do «argumento dos particularismos» em algumas controvérsias globais (p.ex. a noção de valores asiáticos, neo-confucionistas, para sustentar a não-aceitação da universalização dos direitos humanos). Também vale anotar que a tendência ao fortalecimento do regionalismo não deixa de encontrar dificuldades (qual será o sentido da ampliação da UE? As crises do Mercosul, etc.)

Como se dá o encontro de tendências universais e regionais?

Diante da ambivalência do momento multilateral, o regionalismo pode servir como suporte do multilateralismo ou, ao contrário, como instrumento de desprestígio e enfraquecimento do universalismo. As duas possibilidades existem e vêm acontecendo. Para o segundo caso, no campo da segurança, o exemplo mais notável é o Kosovo. Não poderia ter sido mais claro o conflito entre a legitimidade regional e a lei internacional (que não pode ser mais clara quando prescreve a necessidade de aprovação do Conselho de Segurança para atos de imposição de medidas pela força, segundo o cap. VII da Carta das Nações Unidas). Sem entrar no mérito de um problema intrincado, o fato é que, para parte dos membros da ONU, a «intervenção humanitária» é um tema que pode gerar desconfiança em relação ao Ocidente, além de enfraquecer a legitimidade da lei internacional, afinal a melhor «oferta» do multilateralismo para a estabilidade da ordem internacional. (Se tivesse havido aprovação do CS para o bombardeio do Kosovo, as posições sobre intervenção humanitária poderiam ter sido muito diferentes). Um segundo exemplo, menos lembrado, foi a decisão da OUA, em Junho de 1998, de passar a não cumprir as sanções impostas pelo CSNU à Líbia. A isenção unilateral africana constituía clara violação da resolução 748; e contribuiu para minar progressivamente aquele regime de sanções, decretando a sua falência prática. Terá, também, contribuído para a decisão de EUA e Reino Unido de aceitar a proposta Líbia de julgamento em um terceiro país, que acabou levando à suspensão das sanções. No campo econômico, o exemplo do fechamento europeu às negociações agrícolas é um outro sinal das formas pelas quais o regionalismo pode enfraquecer o multilateralismo.

É bem verdade que existem exemplos em outra direção. Mesmo no caso do Kosovo, uma vez recuperada a legitimidade internacional, a partir da presença da missão da ONU, articula-se um trabalho conjunto OTAN (KFOR)-OSCE-ONU que marca o reencontro positivo do multilateral e do regional. Em Sierra Leone, já mencionei a ação da ECOWAS (apesar das dificuldades da transição para a força de paz da ONU).⁷ No campo dos direitos humanos, certamente os órgãos regionais estão mais avançados e criam padrões a serem algum dia alcançados pelos organismos multilaterais.

O problema será então descobrir por que, em alguns casos, o regionalismo serve e, em outros, desserve ao multilateralismo. Não há solução analítica para esse problema sem recorrer aos processos políticos subjacentes e examinar caso a caso. O que sabemos, sim, é que a interação universal-regional

⁷ Nenhuma dessas formas de cooperação ocorre sem tensões e dificuldades práticas. Para um balanço desses processos, v. *The United Nations and Regional Security Arrangements*, publicação do Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlim, 1999.

vai continuar a ocorrer. Caberia, então, especular, como se dará, a longo prazo, essa interação, formulando hipóteses sobre as possibilidades do predomínio do «serviço» ou «desserviço», de padrões de convivência confortável ou desconfortável entre as duas dinâmicas.

Para um exercício especulativo, que visaria simplesmente organizar a argumentação, vamos imaginar dois cenários radicais. No *Cenário 1*, o regionalismo se fortaleceria a um ponto tal que o multilateralismo se tornaria dispensável. A ONU se converteria em organização «simbólica», já que os conflitos se resolveriam regionalmente; os padrões de legitimidade se fechariam e ganhariam, como na concepção de Huntington, contornos de civilizações particulares; finalmente, a «aceitação da diversidade», o mais necessário alicerce da ONU, seria esquecido e substituído pela «perspectiva de intolerância», em que «o outro é meu inimigo»; os grupos econômicos regionais entrariam em disputas permanentes que negariam o interesse da OMC.

O *Cenário 2*, o da prevalência do multilateralismo, corresponderia à realização, com alcance universal, daquelas três funções que enunciei para o multilateralismo. O regionalismo não desapareceria, mas constituiria ora um instrumento auxiliar do multilateralismo ora um espaço de antecipação positiva do que pode ocorrer no plano universal.

Cenários radicais dificilmente se realizam na história, sobretudo quando estamos lidando com forças complexas, de alcance universal e nada parece anunciar a ruptura das tendências que indicam que teremos, no horizonte visível, mais do que já temos.⁸ O problema será como influenciar para que, especialmente da perspectiva de um país em desenvolvimento, prevaleça o *Cenário 2*. Devemos lembrar, além disto, que, mesmo nos momentos mais difíceis para a ONU, não há registro de Estados que pretendessem «acabar» com a Organização. No caso da ONU, a fragilização dos seus propósitos em matéria de segurança nos anos da Guerra Fria leva a que reforce as suas funções econômicas e mesmo sirva a processos políticos, como o da descolonização. Nem mesmo a saída dos EUA da UNESCO leva à extinção do organismo. Ademais, hoje, o próprio fato da globalização cria, naturalmente, a necessidade de reforçar as organizações universais, embora se saiba que o caminho não é simples, de direção única.

Fatores e tendências do multilateralismo

A *variável EUA*. Aqui, como em qualquer outro problema internacional de nossos dias, uma variável fundamental é o interesse norte-americano. O que favoreceria o *Cenário 1*, seria a adoção, pelos EUA, de um «conservadorismo à Jesse Helms», em que a ONU – ou a aceitação de qualquer constrangimento multilateral – seria percebida como uma ameaça à soberania americana. Só seria útil na medida em que servisse aos objetivos da política externa americana.⁹ Esta atitude poderia levar a um desengajamento americano significativo, em que a busca de soluções unilaterais correspondesse à criação de obstáculos para a atuação da ONU. Esse cenário poderia desencadear uma reação da *membership*, mas, ainda que o multilateralismo sobrevivesse simbolicamente, perderia muito de sua força. Em contrapartida, se as perspectivas tradicionalmente caracterizadas como «liberais» prevalecessem na política externa americana, o efeito inverso se daria. Os EUA aceitariam ou privilegiariam as soluções multilaterais. Os EUA passariam a defender o multilateralismo, como um bem em si, admitindo que nem sempre o interesse americano em situações específicas prevaleceria. Nessa linha, John Ruggie dirá: “*The multilateral world order principles invoked by Wilson, FDR, Truman and Eisenhower bear a striking affinity to America’s sense of self as a nation: an expressed preference for international orders of relations based on ‘a universal or general foundation open in principle to everyone’, not on discriminatory or exclusionary ties*”.¹⁰ Para ficarmos apenas em situações recentes, a atitude americana em relação aos conflitos na África, tal como exemplificada, em Janeiro, pela presidência do Embaixador Richard Holbrooke do Conselho de Segurança da ONU, é uma demonstração de como essa tendência poderia vir a se desenhar.

⁸ É evidente que situações radicais podem ocorrer, como, por exemplo, uma crise financeira no formato de 29, que poderia levar, ou a uma dissolução das instituições multilaterais ou, ao contrário, a seu fortalecimento.

⁹ Ver o discurso do Senador Helms em reunião “informal” do Conselho de Segurança, no dia 20 de Janeiro de 2000. Para uma interpretação do conservadorismo americano, v. Huntington, S. “Conservatism and Foreign Policy”, *The National Interest*, Inverno de 1999/2000.

¹⁰ Ruggie, J.G., “The Past as Prologue? Interests, Identity and American Foreign Policy”, *International Security* 21, no.4, (Primavera de 1997), p. 97, apud Mingst e Karns, *The United Nations in the Post-Cold War Era*, Boulder, Co., Westview Press, 2000, p. 216.

A variável regional. Em outra dimensão, o enfraquecimento do multilateralismo – ou a prevalência do *Cenário 1* – poderia derivar de acontecimentos no plano regional. Se a União Europeia se firmar como pólo de decisão mundial, haveria um efeito-demonstração em favor do regionalismo? Mais precisamente: o caminho para que a UE se transforme em pólo de poder será o fechamento e, neste sentido, contribuir para que o regionalismo constitua um elemento de perversão do universalismo?

Uma versão atenuada do *Cenário 1* apontaria para a possibilidade de que houvesse uma concertação entre regionalismo e multilateralismo, com preponderância do primeiro. O multilateralismo avançaria «informado» pelo regionalismo: os arranjos regionais se tornariam crescentemente auto-suficientes (com mais capacidade de resolver conflitos sem recurso à ONU, com posições econômicas mercantilistas, etc.) de tal forma que as experiências locais (ou sua eficiência) passariam a modelar o universalismo, que ficaria a reboque do regionalismo.

A variável eficiência. O exame do *Cenário 1* alimenta-se ainda do contraste entre uma possível eficiência do regionalismo e a ineficiência do multilateralismo. Os críticos repetem que a ONU, pela dimensão dos problemas que enfrenta, pelo peso da burocracia, pela inércia do processo decisório, oferece respostas pobres às questões que a ela se apresentam. A ação da ONU tenderia à retórica, que é auto-suficiente, e as «palavras» da Organização se tornariam incapazes de afetar a realidade. Isto pode ser verdade, porém está longe de esgotar o problema, inclusive porque há agências da ONU muito eficientes (basta lembrar as que se ocupam das ações humanitárias). O problema vai, porém, além das ações pontuais e a ONU deve ser eficiente no cumprimento de suas tarefas fundamentais em matéria de paz e segurança. Neste sentido, aceitando que a eficiência de uma instituição é parte de sua base de legitimidade, abrem-se, neste momento, para a ONU, várias possibilidades de fortalecimento (em Timor, no Congo, etc.).

A variável temática. A natureza dos temas traz vantagens para o *Cenário 2*. É verdade que, para criar um mercado comum ou para estabelecer uma corte de direitos humanos, a região é o domínio natural. Porém, é também verdade que há certos processos negociadores que ou são universais ou não fazem sentido. Um acordo para banir armas nucleares não pode ser regional. Da mesma forma, um tratado sobre clima, ou acordos sobre tráfego aéreo ou frequência de rádio.

A possibilidade de combinação universal-regional será necessariamente mais propícia em alguns campos do que em outros. No campo da segurança, o espaço para a combinação ocorre mais naturalmente. No pós-Guerra Fria, as crises de segurança têm um primeiro desdobramento que é necessariamente regional (basicamente porque falta a dimensão estratégica global). Um segundo dado é o fato de que os EUA têm interesses diferenciados nos vários espaços regionais (muito maior na Europa do que na África), o que abre espaço para uma presença mais ativa das instituições regionais nas áreas em que o risco estratégico para os EUA é percebido como menor. Em terceiro lugar, a própria natureza das crises, hoje muito mais ancoradas em disputas intra-nacionais do que o típico conflito entre Estados que desencadeava os mecanismos de segurança coletiva, não induz a mobilização ampla nas potências centrais. O efeito CNN existe, mas é «inconsistente» porque seletivo. É muito difícil mobilizar um esforço militar para a defesa de um processo de paz distante, que não revela ameaça imediata a interesses nacionais. Esses diversos fatores podem levar a variações na combinação universal-regional. A ideal é que se evite a competição e que se criem condições para que se realize plenamente o que prevê o cap. VIII da Carta da ONU. Ou, para lembrar a imagem do Embaixador britânico em reunião recente do CSNU, a ONU seria como um serviço de bombeiros, ao qual se recorre num incêndio que não se pôde apagar com o extintor doméstico.

A variável ONGs. A proliferação de ONGs e sua influência crescente sobre a definição das agendas das instituições multilaterais pode afetar os processos de decisão, mas, paradoxalmente, levaria, em última instância, ao fortalecimento do multilateralismo. De fato, a realização do que pedem as ONGs de «advocacia» – mais proteção dos direitos humanos, mais assistência humanitária, mais proteção ao meio ambiente, mais desarmamento – não pode ser concebido, hoje, sem que se reforcem substancialmente os mecanismos multilaterais, tanto em sua dimensão normativa (*standards setting*) como em sua dimensão operativa (sanções, assistência humanitária, cooperação técnica, debate sobre regras em vários campos, etc.). O enfraquecimento das soberanias dos que «pecam» contra os bons valores supõe o fortalecimento de instituições que continuam modeladas por atores soberanos. O problema é que o mundo de soberanos é formalmente igual mas, em termos de capacidade de influência, é profundamente desigual. O risco é criar um «universalismo qualificado», em que alguns valores valham mais do que outros.

Conclusões

A soma e combinação dos fatores apresentados não leva a conclusões claras, quer no sentido da prevalência inevitável do universalismo quer de um regionalismo crescentemente fechado e auto-suficiente. A globalização é diferente do universalismo. A primeira gera oportunidades novas e, ao mesmo tempo, desequilíbrios novos. O universalismo multilateral pode, em tese, disciplinar as oportunidades para que os desequilíbrios sejam atenuados. A dinâmica da globalização, especialmente se pensamos na dimensão financeira, se presta pouco à disciplina. Em outras dimensões, como a de direitos humanos, meio ambiente, comércio, a disciplina – no sentido de criação de normas – não é impossível, mas está avançada em vários campos.

O fascinante neste mundo pós Guerra Fria é saber que as opções estão claramente abertas. A margem de criatividade não terá necessariamente diminuído. É verdade, sim, que ficou mais difícil criar em relações internacionais. Para os países em desenvolvimento, a melhor alternativa ou, mais precisamente, a alternativa necessária, é a que leva a um universalismo que conduza de forma equilibrada os processos de globalização. Na expressão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que encaminhe uma «globalização solidária».

Gelson Fonseca Jr