

**O MULTILATERALISMO COMO
CONDIÇÃO DE GOVERNAÇÃO GLOBAL:
UMA REFLEXÃO**

Luís Valença Pinto

O MULTILATERALISMO COMO CONDIÇÃO DE GOVERNAÇÃO GLOBAL: UMA REFLEXÃO¹

Luís Valença Pinto

Não sofre contestação o facto de vivermos um tempo de globalização e também de interdependências muito reforçadas. Estas duas circunstâncias estão entre os diversos fatores que contribuem para que o nosso Mundo seja uma entidade única, ainda que percorrido por múltiplas singularidades, especificidades e imprevisibilidades.

Dessa unidade fluem duas considerações fundamentais.

A primeira, corresponde ao necessário entendimento da globalização como uma soma complexa e interligada de processos de ordem política, económica, social e cultural, e também de fluxos, viabilizada pelas novas tecnologias e cujo domínio de manifestação é o Mundo na sua totalidade. A segunda, consiste no reconhecimento da existência de fenómenos, novos ou hoje consideravelmente distintos do modo como ocorriam no passado, que igualmente têm o Mundo como o seu domínio, sendo, na sua essência, insuscetíveis de territorialização ou de soberanização. Neste caso estão designadamente o ciberespaço, as questões ambientais, as alterações climáticas e as pandemias. A diferença entre ambos os paradigmas é que no caso destes fenómenos a globalidade da sua esfera de manifestação é inerente à sua natureza, não decorrendo portanto de nenhuma vontade, opção ou disponibilidade tecnológica.

Partilhando o mesmo domínio estas duas perspetivas, embora com natureza diferentes, têm igualmente em comum o facto de, no melhor interesse do Mundo e da sua população, carecerem de ser reguladas, sendo que no presente não está para o efeito disponível nenhum, ou praticamente nenhum mecanismo ou instrumento de regulação. Esse é o problema essencial que hoje se prende com a Globalização.

Por essa razão, assegurar a regulação, no fundo a governação, da agenda global constitui uma questão absolutamente fundamental.

Sendo porventura um pouco simplista pode talvez dizer-se que quando refletimos sobre o Mundo contemporâneo e sobre as suas circunstâncias e requisitos, são identificáveis como referências principais duas abordagens significativamente diferentes entre si.

¹ Este texto baseia-se numa intervenção do autor na Sessão de Abertura do IV Congresso Internacional do OBSERVARE (Lisboa, 23/26 novembro 2021) e fundamenta-se em múltiplos e muito enriquecedores debates sobre o tema com o Professor Luís Moita.

Uma, na qual se inscrevem muitos proeminentes políticos, estrategos e acadêmicos, considera com muito firme convicção que o Mundo será inevitavelmente regido pelo antagonismo entre os Atores principais. Para eles, mesmo que não se perfile uma nova Guerra Fria, haverá sempre rivalidade sistêmica ou oposição permanente, eventualmente confrontação. No fundo o regresso a uma Política de Poder, dita realista, tendo os EUA e a China como os seus protagonistas decisivos e, num segundo nível de intervenção, outros Atores, nomeadamente a Federação Russa e eventualmente, a União Europeia.

Pela infeliz experiência vivida na Ucrânia sabemos hoje que, mau grado os seus recursos energéticos, o seu arsenal nuclear e a sua hábil diplomacia, a Rússia tem inequívocas limitações nos planos político, militar, económicos e social. O que não faz dela um grande Ator de escala global, mas a confirma, pelo menos com a sua atual liderança, como um lamentável perturbador, certamente na ordem regional, mas também na ordem global.

Mas é também necessário levar em linha de conta os chamados poderes emergentes. Nesse âmbito o que se afigura de importância primordial é identificar, não apenas o papel que esses Atores estão aptos a desempenhar, mas também, e talvez ainda mais decisivo, o papel que cada um deles realmente pretende assumir face às necessidades, à agenda e às regras do nosso mundo. O que pretendem ser? Poderes normativos que querem contribuir para um sistema mais justo e equitativo ou poderes impositivos num registo análogo ou próximo ao dos atuais grandes poderes?

Perante o objetivo de reforçar a Governação Global, naturalmente que só a atitude normativa pode ser considerada como construtiva, na medida em que só ela pode contribuir para uma melhor definição da agenda global e para o estabelecimento de um conjunto de regras e critérios tendentes à melhor gestão dessa agenda.

Em paralelo com esta visão, muito baseada numa Geopolítica de Poder, outros autores e pensadores, identicamente proeminentes, afirmam que a ideia de um esforço aberto e persistente para definir, promover e sustentar melhores soluções para os problemas globais não pode ser encontrada na Política de Poder.

Como tal consideram que essa visão não corresponde a um modelo que se possa ter como desejável se o objetivo for uma mais exigente e melhor sucedida Governação Global, o que, evidentemente nada tem que ver com a ideia de Governo Mundial.

O que entendem como essencial para satisfazer esse objetivo é a prática da cooperação. Uma prática tão ampla quanto possível e afirmada de modo coerente nos níveis global, regional, nacional e local.

E o multilateralismo, também em todos os níveis, é a opção que propõem, conferindo uma atenção muito especial ao modo como nela se integram as diferentes ordens regionais multilaterais, como, por exemplo, a União Europeia ou a União Africana.

Multilateralismo e não unipolarismo, bipolarismo ou multipolarismo.

Mas será muito ingénuo negligenciar as visões intermédias às duas que se referiram. Talvez, no fundo, essas visões intermédias recortem melhor a realidade, que na sua essência e como é característico de todos os processos políticos complexos, é sempre marcada por ambiguidade, fazendo frequentemente coexistir leituras aparentemente opostas e que nem sempre se excluem mutuamente de um modo absoluto. São visões que nos oferecem uma leitura mais difusa e porventura mais flexível do Mundo. E que nos devem fazer refletir sobre o exato significado do conceito de realismo no mundo contemporâneo, onde tanta coisa se alterou.

São hoje diferentes as noções de Poder, de Soberania e de Segurança.

O Poder já não se resume à capacidade de impor. Traduz-se também e talvez sobretudo, pela capacidade de influenciar e até de atrair.

Pelo menos em determinados espaços geopolíticos, sendo a Europa o exemplo mais assumido, a Soberania Nacional não se desvaneceu, mas convive hoje e com apreciável exuberância, com fórmulas de Soberania Partilhada.

A Segurança já não é algo a assegurar pela exclusiva via militar e que apenas respeita aos Estados. Hoje a Segurança carece de ser construída pelo exercício convergente, coerente e coordenado das dimensões política, diplomática, militar, económica, social e cultural. E, respeitando aos Estados, atende também à dimensão humana. Aos Povos e às Pessoas.

Tudo isso convida a rever os termos clássicos com que correntemente se olha para as ideias de ordem internacional e de realismo. Talvez a verdadeira compreensão de ordem deva corresponder à inexistência de uma ordem definida e ao reconhecimento da complexidade e das contradições existentes. fazendo emergir padrões difusos e frequentemente híbridos. E sendo o realismo, algo que não pode deixar de ser observado, parece necessário trazer para a sua expressão contemporânea muito mais do que a simples subordinação a interesses particulares, muitas vezes egoístas, e à capacidade de coagir. Não o fazer implica uma exposição negativa ao debate e ao julgamento nas esferas da política e da opinião pública.

Estamos infelizmente muito longe de umas Relações Internacionais regidas por Humanismo, mas vivemos umas Relações Internacionais influenciadas, como nunca o foram, por perspetivas humanistas. Uma das traduções desta nova realidade é a assunção, que se afigura inquestionável, da necessidade de assegurar um nexo efetivo entre Segurança, Desenvolvimento e Direitos Humanos.

É particularmente interessante observar que, tendo estas ideias como pano de fundo, dois líderes mundiais, o Papa Francisco e António Guterres, Secretário Geral da ONU, ambos com responsabilidades de âmbito global, ainda que reconhecendo que o modelo multilateral passa atualmente por uma crise, promovem de modo empenhado a ideia multilateral, precisamente como uma condição de Governação Global.

Os seus pensamentos podem ser procurados respetivamente na Encíclica *Fratelli Tutti*, de outubro de 2020 e no Relatório das Nações Unidas *Our Common Agenda*, publicado em setembro de 2021, tendo como objetivo um horizonte de 25 anos.

O Multilateralismo não é uma ideia nova. De modo claro pode ser identificado nos propósitos da Liga das Nações. Mas, com uma muito maior intenção e com um também muito maior compromisso, o Multilateralismo corporiza extensamente a Carta das Nações Unidas de 1945.

Durante as mais de sete décadas de existência das Nações Unidas e sob a sua responsabilidade direta ou apenas observando o seu espírito e pendor multilateralista, muitas iniciativas tiveram lugar no sentido de melhorar a Governação Global. Tanto de natureza institucional como de natureza mais informal.

Mas facto é que, quando hoje se medita seriamente acerca do Multilateralismo, tem toda a pertinência que se atente em três factos novos em relação ao tempo fundador das Nações Unidas.

Em primeiro lugar, que o Mundo precisa de multilateralismo, que não é uma mera convicção, sendo que a questão que não pode deixar de ser colocada é se isso é ou não é possível.

Depois, o reconhecimento de que, para ser realmente útil, o tipo de Multilateralismo que no essencial temos conhecido e praticado tem que ser revigorado e relançado.

Finalmente, a compreensão de que a concretização desse desejável revigoramento e relançamento implica, como pressuposto de base, a identificação das condições que importa reunir para renovar e modernizar o Multilateralismo.

Em 1945 o sistema internacional era quase exclusivamente compostos por Estados, ainda que também integrasse um número bastante reduzido de Organizações Internacionais.

Também, em 1945 não havia perceção ou consciência de muitos dos problemas e desafios que incorporam o elenco das principais preocupações contemporâneas.

Para de modo útil renovar e depois relançar o Multilateralismo é igualmente necessário trazer para a sua definição, para o seu âmbito e para sua prática todos os Atores da cena internacional do presente. Começando com o

número muitíssimo mais elevado de Organizações Internacionais que hoje existem, algumas das quais, como União Europeia e a União Africana muito ativas nesse campo mas, indo mais além, para igualmente incluir as grandes empresas transnacionais e multinacionais, as ONGD, as Igrejas e as redes de Regiões e de grandes cidades. E também os Povos e as Pessoas, no reconhecimento de que na sociedade do presente a cidadania é um fator ativo indispensável, não só no plano ético como, sob um ponto de vista pragmático, na ótica da sustentação das opções políticas.

Desenvolver alguma forma de Governação Global implica o envolvimento e o compromisso de todos estes Atores.

Para de modo credível renovar e relançar o Multilateralismo é identicamente indispensável expandir o seu campo de ação para acomodar exigências novas, não referenciáveis no tempo de constituição das Nações Unidas.

Questões como o ambiente, as alterações climáticas, as pandemias, o género, a clara identificação do que deva ser tido como *global commons*, o terrorismo transnacional ou o crime organizado transnacional são tópicos novos que um Multilateralismo contemporâneo não pode deixar de considerar, enquadrar e procurar gerir.

E o mesmo raciocínio é válido para a consideração de todas as diversas dimensões da Segurança Humana, abarcando simultaneamente os objetivos e os requisitos da Paz e do Desenvolvimento.

É na conjugação criteriosa destas diferentes perspetivas que pode radicar um Multilateralismo inclusivo, ambicioso, composto e estruturado e praticado em rede.

Um tal Multilateralismo não dispensará liderança, mas deve evitar abordagens do tipo *top-down* que, além do mais, seriam irrealistas. Parecem mais adequadas as abordagens *bottom-top*, marcadas por mudanças e reformas a todos os níveis e tão sistémicas, coerentes e consistentes quanto possível. A sua concretização pode ser feita progressivamente, mas é necessário que se traduza por avanços concretos e na boa direção, ainda que, vistos isoladamente, possam parecer pequenos passos.

A questão está em saber se este entendimento é adequado, exequível e efetivo.

Referências

- CARDOSO, Daniel (2022). “As Organizações Internacionais e o Multilateralismo: vetores estratégicos da inserção externa portuguesa”, in *Anuário Janus 2022*. Universidade Autónoma de Lisboa.
- EU Strategic Communications (2021). *EU External Action, EU agenda for a renewed multilateralism*, November 2021.
- FERNANDES, Sandra e Simão, Lúcia (2019). *O multilateralismo: conceitos e práticas do século XXI*. Imprensa da Universidade de Coimbra.
- FRANCISCO (Papa) (2020). *Fratelli Tutti, Carta Encíclica*. Ed Paulinas.
- UN (2021). *Our Common Agenda, Report of the Secretary General*. United Nations, September 2021.

