

# **A EUROPA E A INVENÇÃO DO MULTILATERALISMO**

Carlos Gaspar



# A EUROPA E A INVENÇÃO DO MULTILATERALISMO

Carlos Gaspar

A teoria moderna do multilateralismo tem a marca de John Gerard Ruggie, referência maior da escola liberal e institucionalista das relações internacionais.<sup>1</sup> Há trinta anos, Ruggie dirigiu a publicação do livro obrigatório sobre o tema – *Multilateralism Matters* – e escreveu a fórmula que continua a ser a melhor definição do multilateralismo: "O multilateralismo é uma forma institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados assentes em princípios de comportamento gerais".<sup>2</sup>

A definição normativa de Ruggie é distinta da definição institucionalista de Robert Keohane: "O multilateralismo é uma acção colectiva institucionalizada de um conjunto de Estados com uma determinação inclusiva". Para Keohane, uma instituição multilateral deve ser uma organização aberta ao maior número de Estados – "as organizações verdadeiramente multilaterais estão abertas a todos os Estados que cumpram critérios específicos"<sup>3</sup> – de modo a incluir tantos Estados quanto possível e, idealmente, não excluir nenhum. A legitimidade das instituições multilaterais depende da sua capacidade de inclusão. Pelo contrário, para Ruggie, a dimensão crucial que define o multilateralismo é a relação entre os Estados assente em valores comuns e uma reciprocidade difusa<sup>4</sup> e não o número de Estados que integram uma instituição multilateral ou a sua vocação inclusiva. São os valores, as regras e as normas que, por um lado, definem a identidade de uma instituição multilateral que integra um conjunto específico de Estados e, por outro lado, excluem desse quadro colectivo os Estados que não partilham os mesmos valores fundacionais. A legitimidade das instituições multilaterais é inseparável dos seus valores.

---

<sup>1</sup> Este texto retoma uma intervenção no IV Congresso Internacional do Observare sobre o tema "Multilateralismo, condição da governança global", dirigido por Luís Moita, que teve lugar na Universidade Autónoma de Lisboa, no dia 26 de Novembro de 2021.

<sup>2</sup> Ruggie, John Gerard (1992). "Multilateralism. The Anatomy of an Institution". *International Organization* 46 (3): 561-598. A lista de autores de *Multilateralism Matters* inclui, além de Ruggie, James Caporaso, Lisa Martin, Steve Weber, Judith Goldstein, Miles Kahler, Anne-Marie Burley, Patrick Morgan, Marc Zacher, Peter Cowley, Geoffrey Garrett e Frédéric Kratochwil. Ruggie, John Gerard, editor (1993). *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Nova York: Columbia University Press.

<sup>3</sup> Keohane, Robert (2006). *The Contingent Legitimacy of Multilateralism*: 1. Garnet Working Paper 09/06.

<sup>4</sup> A "reciprocidade difusa" é distinta da "reciprocidade específica": "A reciprocidade específica é uma troca igual | *quid pro quo* | que não cria expectativas futuras, a reciprocidade difusa é uma situação em que a desigualdade dos termos de troca no presente cria a expectativa normativa de que essa desigualdade será remediada no futuro". Kratochwil, Frédéric (2006). *The Genealogy of Multilateralism: Reflections on an Organizational Form and its Crisis* in Edward Newman, Ramesh Thakur, John Tirman, editores. *Multilateralism Under Challenge*: 157, n.4. Nova York: United Nations University Press.

A definição de Ruggie reconhece que as instituições multilaterais são exclusivas e que diferenciam entre os Estados de acordo com o seu poder, o seu estatuto ou a sua riqueza.<sup>5</sup> Nesse contexto, vale a pena analisar a evolução histórica do multilateralismo, inventado e institucionalizado a par do processo constitutivo do sistema de Estados europeu.

As instituições multilaterais são criadas pelos Estados e para os Estados, que dominam os seus processos decisórios.<sup>6</sup> A primeira ordem multilateral, numa forma rudimentar, é criada com a formação do sistema europeu assente no princípio da soberania, que implica o reconhecimento recíproco dos Estados e o desenvolvimento do sistema diplomático desde a Renascença.<sup>7</sup>

Os tratados de Osnabruck e de Munster (1648)<sup>8</sup> consagram os princípios do novo "direito das nações", enunciados por Hugo Grotius para criar uma sociedade internacional.<sup>9</sup> Os tratados de Utrecht (1713-1715) definem expressamente a balança do poder como o fundamento de uma ordem multilateral, no sentido em que o "repouso europeu" é garantido pelo princípio de equilíbrio do sistema de Estados, que reclama o empenho comum do conjunto dos soberanos europeus. Na mesma altura, Fénelon define uma "raison du système" superior à "raison d'État"<sup>10</sup> para garantir a estabilidade do "sistema geral" dos Estados europeus: "O engrandecimento de uma nação para lá de um certo limite muda o sistema geral de todas as nações que têm relação com essa nação".<sup>11</sup> O pressuposto dessa regra é a acção colectiva dos Estados para obstar às pretensões hegemónicas de qualquer potência.

---

<sup>5</sup> Lascurettes, Kyle (2020). *Orders of Exclusion. Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations*. Nova York: Oxford University Press.

<sup>6</sup> Robert Keohane (2006): 2.

<sup>7</sup> Hinsley, F. H. (1986). *Sovereignty*. Londres: Cambridge University Press. Garrett Mattingly (1955). *Renaissance Diplomacy*. Boston: Houghton Mifflin. M.S. Anderson (1993). *The Rise of Modern Diplomacy (1450-1990)*. Londres: Longman. Lucien Bély (2007). *L'art de la paix en Europe. Naissance de la diplomatie moderne (XVI-XVIII siècle)*. Paris: PUF.

<sup>8</sup> Luís Moita criticou o "mito da Westfália" num texto de referência. Luís Moita (2012). "Uma releitura crítica do consenso em torno do 'sistema westfaliano'". *Janus.Net* 3 (2): 17-43. A criação do mito sobre a ruptura westphaliana é atribuída a Gross, Leo (1948). "The Peace of Westphalia (1648-1948)". *American Journal of International Law* 42 (1): 20-41. Os críticos do mito incluem Osiander, Andreas (2001). "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth". *International Organization* 55: 251-288. Ver também Teschke, Benno (2003). *The Myth of 1648. Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations*. Londres: Verso.

<sup>9</sup> Bull, Hedley. "The Importance of Grotius in the Study of International Relations" in Hedley Bull, Benedict Kingsbury, Adam Roberts, editores (1992). *Hugo Grotius and International Relations*: 65-94. Oxford: Clarendon Press.

<sup>10</sup> Friederich Kratochwil (2006): 147.

<sup>11</sup> Fénelon, François de Salignac de la Motte (1711). "Examen de conscience sur les devoirs de la royauté. Supplément in Fénelon (1997)." *Oeuvres II*: 1004. Paris Bibliothèque de la Pléiade. Ver também Frédéric Ramel, editor (2011). *Philosophie des Relations Internationales*: 165-175. Paris: Presses de Sciences Po.

O Congresso de Viena (1814-1815) institucionaliza o sistema multilateral quando as grandes potências assumem a responsabilidade colectiva pela estabilidade internacional e reconhecem o direito internacional como o princípio de legitimidade da nova ordem.<sup>12</sup> O Concerto Europeu consegue impedir a repetição de uma guerra hegemónica durante quase cem anos. Nesse período, o modelo multilateral é igualmente relevante na construção de regimes normativos específicos de regulação das relações entre os Estados, como no caso dos acordos entre os Estados ribeirinhos que garantem a liberdade de navegação nos principais rios europeus, como o Reno e o Danúbio: a Comissão Central para a Navegação do Reno é estabelecida em 1831, antes de ser criada a Comissão Europeia do Danúbio (1856-1948) – a primeira comissão europeia que usa esse nome próprio.<sup>13</sup>

A Sociedade das Nações, o modelo institucional original da ordem liberal internacional contemporânea, é imposta pelo Presidente Woodrow Wilson às potências aliadas em 1919. A sua vocação universal confirma que os responsáveis europeus reconhecem que o eurocentrismo do sistema internacional está ultrapassado e que devem integrar o conjunto das entidades políticas civilizadas com governo próprio: o Japão, a China e a Índia, que continua a ser uma colónia do império britânico, pertencem ao novo sistema multilateral que se abre para lá dos limites geográficos da Europa.

Não obstante, a Sociedade das Nações, instalada em Genève, ainda é sobretudo uma instituição europeia, fundada e dirigida por uma larga maioria de Estados europeus. O Congresso de Viena é o seu modelo, mas a Sociedade das Nações nunca consegue integrar todas as grandes potências: os Estados Unidos não são membros da Sociedade das Nações, o Japão e a Alemanha saem antes da União Soviética entrar e esta é expulsa depois de invadir a Finlândia em 1939. A Comissão Executiva da Sociedade das Nações é dirigida, no essencial, pelas potências europeias – os membros permanentes do Conselho Executivo são todos europeus, excepto o Japão, que se retira em 1933 para evitar ser expulso depois da invasão da Manchúria.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Ferrero, Guglielmo (1941). *Reconstruction. Talleyrand à Vienne (1814-1815)*. Paris: Librairie Plon.

Nicolson, Harold (1946). *The Congress of Vienna. A Study in Allied Unity (1812-1822)*. Londres: Constable.

<sup>13</sup> Schenk, Joep (2021). *The Rhine and European Security in the Long Nineteenth Century*. Londres: Routledge. Ardeleanu, Constantin (2020). *The European Commission of the Danube (1856-1948). An Experiment in International Administration*. Leiden: Brill. Sobre a teoria dos regimes internacionais, ver Krasner, Stephen, editor (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press. Ruggie, John Gerard, editor (1983). *The Antinomies of Interdependence*. Nova York: Columbia University Press.

<sup>14</sup> Alfred Zimmern (1936). *The League of Nations and the Rule of Law (1919-1935)*. Londres: Macmillan. Walters, Francis (1960). *A History of the League of Nations*. Londres: Oxford University Press. Northedge, F.S. (1986). *The League of Nations. Its Life and Times (1920-1946)*. Leicester: Leicester University Press. Gerbet, Pierre; Ghebali, Victor-Yves (1996). *Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU*. Paris: Imprimerie Nationale.

A insistência do Presidente Franklin Roosevelt torna possível a institucionalização da Grande Aliança das Nações Unidas para assegurar a sua continuidade no post-Guerra e, em 1945, a Organização das Nações Unidas substitui a Sociedade das Nações como a nova instituição multilateral com vocação universal.<sup>15</sup> A primeira Assembleia Geral da nova organização reúne-se em Londres, mas as Nações Unidas decidem instalar-se em Nova York.<sup>16</sup> Pela primeira vez, os Estados europeus já não são a maioria, nem entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, onde os Estados Unidos, a União Soviética e a República da China têm lugar ao lado da Grã-Bretanha e da França, nem entre os 51 fundadores da Organização das Nações Unidas, que incluem uma minoria de onze Estados europeus – a Bélgica, a Checoslováquia, a Dinamarca, a Grécia, a Holanda, a Jugoslávia, o Luxemburgo, a Noruega e a Polónia são os únicos que acompanham os dois futuros membros permanentes europeus na Conferência de S. Francisco.<sup>17</sup>

A reconstrução da Europa do post-Guerra é feita sob o signo do multilateralismo num quadro essencialmente regional, autónomo e exclusivo. Em 1947, a Grã-Bretanha e a França formam sucessivamente a Comissão de Cooperação Económica Europeia e a Organização de Cooperação Económica Europeia (OECE) para responder ao Programa de Recuperação Europeia dos Estados Unidos e enquadrar a distribuição dos fundos do Plano Marshall.<sup>18</sup> As duas organizações multilaterais regionais incluem todos os Estados da Europa Ocidental, menos a Espanha e mais a Turquia, e têm como finalidade integrar os países ocidentais, incluindo o regime autoritário português. A União Soviética exclui-se a si própria do Plano Marshall e proíbe os regimes comunistas da Europa de Leste e a Finlândia de participar no projecto norte-americano para a restauração das democracias europeias.<sup>19</sup> A divisão da Europa no post-Guerra é feita pelo método multilateral.

---

<sup>15</sup> Schlesinger, Stephen (2003). *Act of Creation. The Founding of the United Nations*. Boulder: Westview. Luard, Evan (1982). *A History of the United Nations*. Nova York: St. Martin's Press. Urquhart, Brian (1991). *A Life in Peace and War*. Nova York: Norton. Ver também Mazower, Mark (2012). *Governing the World*. Londres: Allen Lane.

<sup>16</sup> Roosevelt era contra a instalação das Nações Unidas em Génève e propõe que o Conselho de Segurança se reunisse num lugar remoto, como o Hawái, os Açores ou as Black Hills, no Dakota. Em 1945, a França e a Grã-Bretanha querem as Nações Unidas na Europa e, juntamente com a Bélgica, o Canadá, a Dinamarca, a Grécia, a Holanda, o Luxemburgo e a Noruega, votam contra a sua instalação nos Estados Unidos, que se abstêm, mas podem contar com os votos da China, da Índia, do Irão e da União Soviética. Janis, Mark (2011). *The United Nations and International Law. The United Nations Finds a Home*. University of Connecticut. Faculty Articles and Papers 266. 56 (3) 7.

<sup>17</sup> Ao contrário da Sociedade das Nações, que excluem as potências vencidas, mas incluem os Estados neutrais, como a Espanha, entre os seus fundadores, as Nações Unidas são fundadas pelos Estados que declaram guerra às potências do Eixo e excluem tanto os Estados neutrais, incluindo Portugal, a Suécia, a Suíça ou a Irlanda, como os Estados vencidos, incluindo a Alemanha, a Áustria, a Finlândia, a Bulgária, a Roménia ou a Hungria.

<sup>18</sup> Bossuat, Gerard. "Organisation Européenne de Coopération Economique" in Gerbet, Pierre, dir. (2009). *Dictionnaire historique de l'Europe unie*: 713-724. Paris: André Versaille.

<sup>19</sup> Steil, Ben (2021). *The Marshall Plan. Dawn of the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.

Em 1948, a França e a Grã-Bretanha convidam a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo para assinar o Tratado de Bruxelas e os Cinco formam a primeira organização multilateral de defesa europeia – baptizada União Ocidental e crismada União da Europa Ocidental (UEO). Os Cinco negociam com os Estados Unidos e o Canadá o Tratado de Washington, assinado em 1949. O Pacto do Atlântico Norte conta ainda com a Itália, a Noruega, a Dinamarca, a Islândia e Portugal entre os doze membros fundadores. A Aliança Atlântica e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) criam as condições políticas e estratégicas para resolver a questão alemã, com a formação da República Federal, e para reorganizar a integração política e económica da Europa Ocidental, nos termos anunciados pelo Plano Schuman. Em 1951, a Comissão Europeia do Carvão e do Aço (CECA) reúne os Seis – a França, a Alemanha Ocidental, a Itália, a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo – e, em 1955, a República Federal é convidada para integrar a NATO, depois de entrar, juntamente com a Itália, na UEO.<sup>20</sup>

Pela sua parte, a União Soviética, começa por reinstitucionalizar o internacionalismo comunista numa fórmula regional e cria o Kominform<sup>21</sup>, que integra sete partidos comunistas do bloco soviético e os partidos comunistas da França e da Itália. Porém, dois anos depois, decide seguir uma estratégia mimética e cria réplicas das instituições multilaterais europeias e ocidentais no bloco soviético, primeiro o Conselho para a Assistência Económica Mútua (COMECON), em resposta à OECE, e mais tarde o Pacto de Varsóvia, em contraponto ao Pacto do Atlântico Norte.<sup>22</sup> Esse mimetismo multilateralista é um tributo que o vício centralista da ordem hierárquica do império soviético presta à virtude pluralista da ordem liberal ocidental.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Gaspar, Carlos (2011). "O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica." *Cadernos do IDN* 5. Ver também William Hitchcock (1998). *France Restored*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. McAllister, James (2002). *No Exit. The United States and the German Problem (1943-1954)*. Ithaca: Cornell University Press. Kaplan, Lawrence (1988). *NATO and the United States. The Enduring Alliance*. Nova York: Twayne.

<sup>21</sup> O Partido Comunista (bolchévique) da União Soviética decide extinguir formalmente a Internacional Comunista em 1943, antes do início das cimeiras entre as três principais potências da Grande Aliança das Nações Unidas. McDermott, Kevin; Agnew, Jeremy (1996). *The Comintern. A History of International Communism from Lenin to Stalin*. Londres: Macmillan. Claudin, Fernando (1972). *La crise du mouvement communiste: du Komintern au Kominform*. Paris: Maspero. Marcou, Lilly (1977). *Le Kominform. Le communisme de Guerre Froide*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

<sup>22</sup> Em 1949, os membros do COMECON são a União Soviética, a Polónia, a Checoslováquia, a Hungria e Bulgária, a Roménia e a Albânia, aos quais se junta a República Democrática alemã, os mesmos que fundam o Pacto de Varsóvia em 1955. Mastny, Vojtech *et al.*, editores (2005). *Cardboard Castle? An Inside Story of the Warsaw Pact*. Budapest: Central European University. Godard, Simon (2021). *Le laboratoire de l'internationalisme. Le CAEM et la construction du bloc socialiste (1949-1991)*. Paris: Presses de Sciences Po. Gaspar, Carlos (2017). *A balança da Europa*. Lisboa: Alêtheia.

<sup>23</sup> Tal como a República Popular da China nestes últimos anos, no princípio da Guerra Fria a União Soviética está preparada para criar réplicas das instituições intergovernamentais liberais sem normas liberais e para praticar um "intergovernamentalismo autoritário". Cooley, Alexander; Nexon, Daniel (2020). *Exit from Hegemony. The Unraveling of the American Global Order: 195-196*. Nova York: Oxford University Press.

Os Estados Unidos e a ordem multilateral ocidental garantem a paz entre os Estados europeus e evitam a guerra na Europa entre as duas superpotências. A articulação entre os dois pilares multilaterais da comunidade pluralista de segurança do Atlântico Norte<sup>24</sup> e a reconstituição da Alemanha definem a fórmula de estabilidade estratégica da Europa Ocidental. A NATO alarga-se para incluir a Grécia, a Turquia, a República Federal e, mais tarde, a Espanha. Em 1957, a criação da Comunidade Económica Europeia e da Agência Atómica Europeia pelos Seis consolida o processo de integração das democracias europeias. Em 1972, as Comunidades Europeias alargam-se para incluir a Dinamarca, a Irlanda e a Grã-Bretanha e, mais tarde, a Grécia, a Espanha e Portugal são integradas num segundo alargamento que termina em 1986. Nas vésperas do fim da Guerra Fria, com excepção da Irlanda, todos os Estados membros das Comunidades Europeias pertencem à Aliança Atlântica, e, com excepção da Noruega e da Islândia, todos os membros europeus da NATO pertencem às Comunidades Europeias.

O multilateralismo é o outro nome da ordem liberal que marca o fim histórico da guerra entre as potências europeias e define o quadro em que se completa e se consolida a democratização da Europa Ocidental.

No fim da Guerra Fria, a continuidade da ordem liberal multilateral europeia não só confirma a sua importância política e estratégica, como a torna, na fórmula de John Ikenberry, um regime constitucional, ou quase-constitucional, inédito nas relações entre Estados.<sup>25</sup>

Em 1990, a reunificação pacífica e democrática da Alemanha é feita num quadro de continuidade da NATO e das Comunidades Europeias. A fundação da União Europeia (UE) reforça a dinâmica de integração regional e o duplo alargamento da NATO e da UE na década seguinte confirma a identidade democrática do sistema multilateral europeu.

Com efeito, a expansão paralela da NATO e da UE é essencial para enquadrar os processos de transição democrática na Europa Central e Oriental e definir as novas fronteiras da democracia na Europa. A Áustria, a Suécia e a Finlândia aderem à UE em 1993; a Polónia, a República Checa e a Hungria são convidadas para entrar na NATO quatro anos depois; em 2003, o convite da NATO é extensivo à Eslováquia, à Eslovénia, à Roménia e à Bulgária, bem como à Lituânia, à Estónia e à Letónia; nos dez anos seguintes, todos

---

<sup>24</sup> Deutsch, Karl *et al.* (1957). "Political Community and the North Atlantic Area." *International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.

<sup>25</sup> Ikenberry, G. John (2001). *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.

os Estados da Europa Central e Oriental que já são membros da NATO, excepto a Albânia, entram na UE. O Montenegro e a Macedónia do Norte, membros da NATO desde 2017 e 2020, respectivamente, são candidatos à UE. Em 2022, a Suécia e a Finlândia, membros da UE, são convidadas a entrar na NATO, e a Ucrânia e a Moldávia são candidatas à UE. Trinta anos depois do fim da Guerra Fria, as fronteiras da NATO e da UE continuam a ser as fronteiras da democracia na Europa.

A ordem liberal multilateral é o código genético da "Europa livre e unida", anunciada pelo Presidente George Bush<sup>26</sup> seis meses antes da queda do muro de Berlim. As democracias europeias formam um "arquipélago kantiano" no sistema internacional. Nesse espaço, o recurso à força, ou sequer a ameaça do recurso à força para resolver as divergências entre os Estados membros da comunidade europeia, não só deixam de ser legítimos, como deixam de existir. A "paz democrática", que Woodrow Wilson quis institucionalizar com a Sociedade das Nações no fim da Grande Guerra, torna-se uma realidade nas relações entre as democracias europeias depois da II Guerra Mundial.

O sistema multilateral europeu tem uma estrutura dual desde a sua fundação. A NATO, que é uma instituição transatlântica, garante a defesa europeia e assegura o estatuto dos Estados Unidos como uma potência europeia; a UE, que é uma instituição exclusivamente europeia, garante a ordem europeia em múltiplas dimensões críticas, desde o mercado único à moeda comum e às relações comerciais externas. A divisão do trabalho entre os dois pilares da comunidade ocidental sobreviveu ao fim da Guerra Fria.

A NATO é uma instituição hegemónica, onde a posição dominante dos Estados Unidos é parcialmente contrabalançada quer pela regra do consenso que prevalece na tomada de decisões no Conselho do Atlântico Norte, quer pela concertação no QUAD ocidental, que integra os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha.<sup>27</sup> A sua sobrevivência no post-Guerra Fria confirma tanto a vontade reiterada dos aliados europeus – passe o cepticismo do Presidente François Mitterrand sobre a continuidade da NATO – em garantir a presença militar dos Estados Unidos no centro da Europa, como a dupla necessidade de contrabalançar a Rússia post-soviética e impedir que a Alemanha unificada se transforme numa terceira potência nuclear europeia.

---

<sup>26</sup> Sayle, Thomas (2019). *Enduring Alliance. A History of NATO and the Post-Cold War Global Order*. Ithaca: Cornell University Press. Sobre o discurso do Presidente Bush, ver A Europe Whole and Free. Remarks to the Citizens in Mainz. President George Bush. Rheingoldhalle, Mainz, República Federal da Alemanha, 31 de Maio de 1989. Bush, George; Scowcroft, Brent (1999). *A World Transformed*. Nova York: Vintage. Jeffrey Engel (2017). *When the World Seemed New. George H. W. Bush and the End of the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press.

<sup>27</sup> Haftendorn, Helga (1999). The QUAD. Dynamics of Institutional Change in Robert Keohane, Helga Haftendorn, Celeste Wallender, editores. *Imperfect Unions*. Oxford: Oxford University Press.

A comunidade de valores entre as democracias ocidentais torna possível sustentar a congruência fundamental entre os dois pilares da comunidade de segurança ocidental: com excepção da Irlanda, da Áustria, de Malta e do Chipre – a Suécia e a Finlândia renunciaram à neutralidade depois da invasão da Ucrânia pela Rússia – todos os Estados da UE pertencem à NATO e, com excepção da Grã-Bretanha, da Noruega e da Islândia, todos os membros europeus da NATO pertencem à UE.

A UE é uma instituição não-hegemónica.<sup>28</sup> A posição central da Alemanha é contrabalançada pela França e pela Itália e a preeminência das principais potências europeias é moderada pelas potências médias e pelos Estados menores na ponderação dos votos no Conselho Europeu. Se a Ucrânia entrar na UE, na sequência do seu reconhecimento como candidata à integração europeia, a Polónia e a Ucrânia juntas têm tantos votos como a Alemanha e se o alargamento balcânico se completar, a Europa de Leste passa a ter a maioria no Conselho Europeu.

A UE tem uma estrutura dual: a Comissão Europeia é uma instituição supranacional garante do processo de integração regional, o Conselho Europeu é uma instituição intergovernamental garante da ordem política na Europa continental. As tensões entre essas duas instituições centrais remetem para visões contrastadas sobre o destino europeu, ou sobre a finalidade da integração europeia – uma visão idealista, que defende a transformação da UE num Estado soberano, e uma visão realista, que quer consolidar a ordem multilateral dos Estados europeus. As crises dos últimos anos tendem a reforçar a preponderância do Conselho Europeu e o sistema multilateral na ordem europeia.

As instituições multilaterais garantem a segurança e definem as fronteiras externas da Europa; garantem a paz e definem os termos dos processos de integração entre os Estados europeus; garantem a coesão e definem a identidade da sociedade das democracias europeias. O multilateralismo é a condição de existência da Europa como um projecto de paz.

---

<sup>28</sup> Gaspar, Carlos (2022). *O Fim da Europa*. Lisboa: IDN Athena. Ver também os conceitos de "semi-hegemonia", ou de "hegemonia relutante", que sublinham os limites que o realismo deve impor à posição central da Alemanha na Europa. Dehio, Ludwig (1959). *Germany and World Politics in the Twentieth Century*. Nova York: Norton. Hans Kundnani (2015). *The Paradox of German Power*. Nova York: Oxford University Press. Alberto Cunha (2021). "A Alemanha de Merkel durante e após a crise do Euro. Hegemonia relutante?" *Relações Internacionais* 70: 33-53.

## Referências bibliográficas

- ANDERSON, M.S. (1993). *The Rise of Modern Diplomacy (1450-1990)*. Londres: Longman.
- ARDELEANU, Constantin (2020). *The European Commission of the Danube (1856-1948). An Experiment in International Administration*. Leiden: Brill.
- BÉLY, Lucien (2007). *L'art de la paix en Europe. Naissance de la diplomatie moderne (XVI-XVIII siècle)*. Paris: PUF.
- BOSSUAT, Gerard (2009). "Organisation Européenne de Coopération Economique" in Gerbet, Pierre, dir. (2009). *Dictionnaire historique de l'Europe unie*: 713-724. Paris: André Versaille.
- BULL, Hedley (1992). "The Importance of Grotius in the Study of International Relations" in Bull, Hedley, Kingsbury, Benedict, Roberts, Adam, editores (1992): 65-94.
- BULL, Hedley, Kingsbury, Benedict, Roberts, Adam, editores (1992). *Hugo Grotius and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- BUSH, George, Scowcroft, Brent (1999). *A World Transformed*. Nova York: Vintage.
- CLAUDIN, Fernando (1972). *La crise du mouvement communiste: du Komintern au Kominform*. Paris: Maspero.
- COOLEY, Alexander, Nexon, Daniel (2020). *Exit from Hegemony. The Unraveling of the American Global Order*: 195-196. Nova York: Oxford University Press.
- CUNHA, Alberto (2021). "A Alemanha de Merkel durante e após a crise do Euro. Hegemonia relutante?" *Relações Internacionais* 70: 33-53.
- DEHIO, Ludwig (1959). *Germany and World Politics in the Twentieth Century*. Nova York: Norton.
- DEUTSCH, Karl *et al.* (1957). *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- ENGEL, Jeffrey (2017). *When the World Seemed New. George H. W. Bush and the End of the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press.
- FÉNELON, François de Salignac de la Motte (1711). "Examen de conscience sur les devoirs de la royauté. Supplément in Fénelon (1997)." *Oeuvres II*. Paris Bibliothèque de la Pléiade.
- FERRERO, Guglielmo (1941). *Reconstruction. Talleyrand à Vienne (1814-1815)*. Paris: Librairie Plon.
- GASPAR, Carlos (2011). "O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica." *Cadernos do IDN* 5.

- GASPAR, Carlos (2017). *A balança da Europa*. Lisboa: Alêtheia.
- GASPAR, Carlos (2022). *O Fim da Europa*. Lisboa: IDN Athena.
- GERBET, Pierre, Ghebali, Victor-Yves (1996). *Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU*. Paris: Imprimerie Nationale.
- GODARD, Simon (2021). *Le laboratoire de l'internationalisme. Le CAEM et la construction du bloc socialiste (1949-1991)*. Paris: Presses de Sciences Po.
- GERBET, Pierre, dir. (2009). *Dictionnaire historique de l'Europe unie*. Paris: André Versaille.
- GROSS, Leo (1948). "The Peace of Westphalia (1648-1948)". *American Journal of International Law* 42 (1): 20-41.
- HAFTENDORN, Helga. "The QUAD. Dynamics of Institutional Change" in Robert Keohane, Helga Haftendorn, Celeste Wallender, editores.
- HINSLEY, F. H. (1986). *Sovereignty*. Londres: Cambridge University Press.
- HITCHCOCK, William (1998). *France Restored*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- IKENBERRY, G. John (2001). *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- JANIS, Mark (2011). *The United Nations and International Law. The United Nations Finds a Home*. University of Connecticut. Faculty Articles and Papers 266. 56 (3) 7.
- KAPLAN, Lawrence (1988). *NATO and the United States. The Enduring Alliance*. Nova York: Twayne.
- KEOHANE, Robert, Haftendorn, Helga, Wallender, Celeste, editores (1999). *Imperfect Unions*. Oxford: Oxford University Press.
- KEOHANE, Robert (2006). *The Contingent Legitimacy of Multilateralism*: 1. Garnet Working Paper 09/06.
- KRASNER, Stephen, editor (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- KRATOCHWIL, Frédéric (2006). "The Genealogy of Multilateralism: Reflections on an Organizational Form and its Crisis" in Newman, Edward, Thakur, Ramesh, Tirman, John, editores.
- KUNDNANI, Hans (2015). *The Paradox of German Power*. Nova York: Oxford University Press.
- LASCURETTES, Kyle (2020). *Orders of Exclusion. Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations*. Nova York: Oxford University Press.
- LUARD, Evan (1982). *A History of the United Nations*. Nova York: St. Martin's Press.

- MARCOU, Lilly (1977). *Le Kominform. Le communisme de Guerre Froide*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- MASTNY, Vojtech *et al.*, editores (2005). *Cardboard Castle? An Inside Story of the Warsaw Pact*. Budapest: Central European University.
- MATTINGLY, Garrett (1955). *Renaissance Diplomacy*. Boston: Houghton Mifflin.
- MAZOWER, Mark (2012). *Governing the World*. Londres: Allen Lane.
- MCALLISTER, James (2002). *No Exit. The United States and the German Problem (1943-1954)*. Ithaca: Cornell University Press.
- MCDERMOTT, Kevin, Agnew, Jeremy (1996). *The Comintern. A History of International Communism from Lenin to Stalin*. Londres: Macmillan.
- MOITA, Luís (2012). "Uma releitura crítica do consenso em torno do 'sistema vestafaliano'". *Janus.Net* 3 (2): 17-43.
- NEWMAN, Edward, Thakur, Ramesh, Tirman, John, editores (2006). *Multilateralism Under Challenge*. Nova York: United Nations University Press.
- NICOLSON, Harold (1946). *The Congress of Vienna. A Study in Allied Unity (1812-1822)*. Londres: Constable.
- NORTHEGE, F.S. (1986). *The League of Nations. Its Life and Times (1920-1946)*. Leicester: Leicester University Press.
- OSIANDER, Andreas (2001). "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth". *International Organization* 55: 251-288.
- RAMEL, Frédéric, editor (2011). *Philosophie des Relations Internationales*: 165-175. Paris: Presses de Sciences Po.
- RUGGIE, John Gerard, editor (1983). *The Antinomies of Interdependence*. Nova York: Columbia University Press.
- RUGGIE, John Gerard (1992). "Multilateralism. The Anatomy of an Institution". *International Organization* 46 (3): 561-598.
- RUGGIE, John Gerard, editor (1993). *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Nova York: Columbia University Press.
- SAYLE, Thomas (2019). *Enduring Alliance. A History of NATO and the Post-Cold War Global Order*. Ithaca: Cornell University Press.
- SCHENK, Joep (2021). *The Rhine and European Security in the Long Nineteenth Century*. Londres: Routledge.
- SCHLESINGER, Stephen (2003). *Act of Creation. The Founding of the United Nations*. Boulder: Westview.
- STEIL, Ben (2021). *The Marshall Plan. Dawn of the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.

- TESCHKE, Benno (2003). *The Myth of 1648. Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations*. Londres: Verso.
- URQUHART, Brian (1991). *A Life in Peace and War*. Nova York: Norton.
- WALTERS, Francis (1960). *A History of the League of Nations*. Londres: Oxford University Press.
- ZIMMERN, Alfred (1936). *The League of Nations and the Rule of Law (1919-1935)*. Londres: Macmillan.



