

3.3 • Integração regional e multilateralismo

Em torno do papel das organizações multilaterais: a propósito do contributo de Paul Reuter

Luis Lobo Fernandes

AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS multilaterais constituem seguramente um dos traços mais marcantes do mundo hodierno, tendo emergido com a industrialização e como consequência da crescente complexidade do sistema internacional. Confere, não obstante, a sua existência ao modelo actual uma natureza própria ou distintamente específica? Qual é a verdadeira influência das instituições burocráticas multilaterais nas dinâmicas internacionais? De que modo a pertença a esses organismos tem alterado os comportamentos estaduais?

Em suma, importa revisitar o que este tipo de formação social traz de mudança a um sistema interestadual que continua a ser fundamentalmente definido pela lógica das soberanias – ainda que complexas – e pelo perene jogo de poder.

A lógica de Reuter

Nesta incursão necessariamente sucinta sobre uma vertente importante das relações internacionais, despertamos parcialmente algumas das proposições de Paul Reuter, que foi um dos mais brilhantes e influentes especialistas da sua geração, e para quem as organizações internacionais podem ser pensadas no quadro mais englobante do fenómeno dos *agrupamentos de Estados* e das dinâmicas de *relacionamento institucionalizado* – no seio dos organismos multilaterais¹. O mérito inicial de Reuter prende-se com a estabilização de uma problemática definida pela hierarquização dos factores sob a perspectiva *organizacional*, na exacta medida em que as instituições internacionais surgem como estruturas potenciais de ordenamento permanente das relações internacionais, ao contrário da concepção clássica assente num sistema monístico marcado pelo exclusivo controlo dos Estados. Tratar-se-ia, assim, de (re)organizar por tempo normalmente ilimitado uma nova lógica multilateral.

O relacionamento institucionalizado, que propicia também um certo grau de centralização organizacional na matriz tipologicamente descentralizada da anarquia sistémica, querendo afirmar o carácter não-esporádico, não-intermitente das relações entre Estados, em contraponto às antigas conferências diplomáticas, introduz elementos de aparente alteração do sistema interestadual. Contudo, foi essa mudança determinante?

Suscitamos, pois, uma abordagem do fenómeno organizacional no sistema das relações internacionais a partir das primeiras formas de agrupamentos de Estados – em que se destacam as confederações, talvez o seu primeiro exemplo histórico mais expressivo –, e das organizações internacionais propriamente ditas.

Segundo Reuter, a tentativa de pensar de forma mais útil este fenómeno em termos de agrupa-

mentos de Estados remete concomitantemente para a questão mais complexa do *federalismo internacional*, ou seja, para a busca de quadros político-jurisdicionais de esbatimento dos conflitos exacerbados de interesses nacionais.

“ Este modelo ambicioso de agências especializadas implica um processo de substituição, ainda que parcial, da regra fixa da soberania por novas solidariedades funcionais. ”

O federalismo internacional, uma importante aferição taxonómica igualmente consagrada por aquele autor, consistiria justamente na emergência virtuosa de arranjos integrativos *transestaduais* que podem anular, ou pelo menos diminuir em grande medida, a probabilidade de conflito aberto ou de guerra entre os seus componentes.

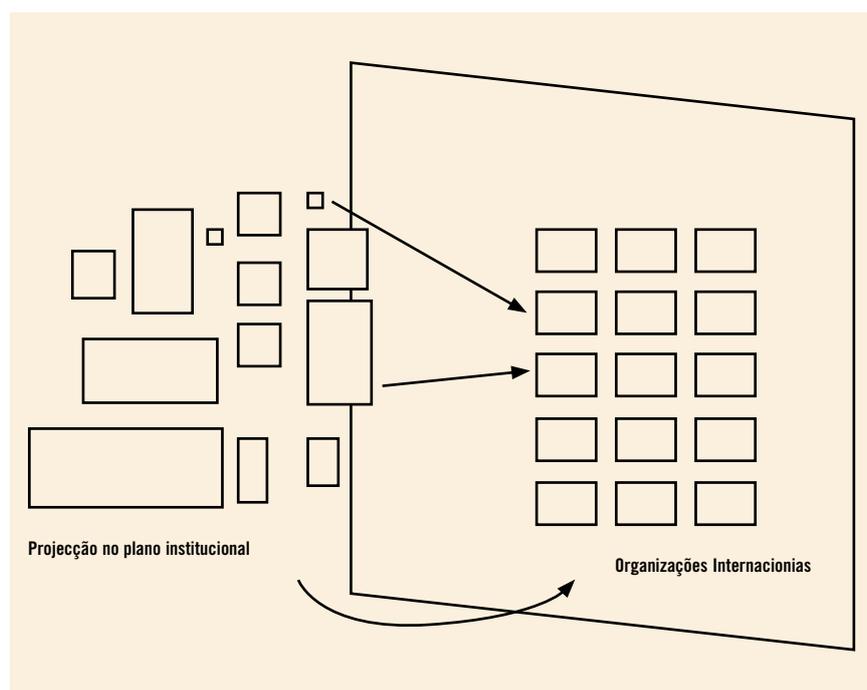
Teoria dos sistemas

Outro ângulo analítico derivado do argumento de Paul Reuter pode ser explorado a partir da

teoria dos sistemas, considerando as instituições internacionais como “totalidades” que receberiam *inputs* do exterior, e produziriam através dos seus mecanismos multilaterais próprios *outputs* que, por sua vez, reagiriam sobre o meio internacional (efeito de *feedback*) gerando novas dinâmicas que afectam de forma positiva um sistema interestadual fortemente eivado de interesses mutuamente exclusivos.

Embora o enfoque sistémico não permita por si só explicar o que se passa no interior do sistema nem estabelecer relações de causalidade consequentes, tem o mérito, na nossa óptica, de despertar a questão dos factores de autonomia das organizações multilaterais.

Nesta medida, uma primeira expressão de autonomia estaria nas efectivas possibilidades de acção contínua, advindas do reconhecimento da sua personalidade internacional, do seu carácter orgânico, e da existência de recursos materiais constantes numa burocracia permanente. Um segundo elemento de autonomia normalmente aduzido relaciona-se com a capacidade de iniciativa própria das organizações, perceptível nas acções dos seus órgãos permanentes e dos seus altos funcionários, de onde se destaca inúmeras vezes a figura do *secretário-geral*, que adquirem uma estatura internacional que os transforma em interlocutores e não somente executantes *pari passu* das decisões formais das instituições. Um terceiro



Cenário ideal da representatividade da diversidade no seio das organizações internacionais.

Fonte: Elaboração própria.

factor assinalável de autonomia prender-se-ia com o âmbito de acção mais alargada para além da letra dos textos constituintes das organizações, decorrente de uma leitura extensiva dos seus objectivos, questão que viria a ter tradução na chamada “doutrina dos poderes implícitos” que, na conhecida formulação de Charles Chaumont, podem ser entendidos como os poderes que, embora não estando formalmente previstos na fundação da organização, são implicitamente aceites para atingir os seus objectivos permanentes.

O critério de análise de Paul Reuter remete igualmente para a reflexão e dilucidação do nexos das organizações internacionais multilaterais segundo o conceito de função.

Com efeito, a teoria do funcionalismo nas relações internacionais baseia-se na expectativa de que um número cada vez maior de objectivos e tarefas comuns sejam delegados a tais instituições. Neste sentido, os Estados-nação tornar-se-iam gradualmente parte de uma comunidade de tipo *superior*.

O trabalho clássico de David Mitrany, *A Working Peace System*, publicado em 1943, concebia precisamente as funções inerentemente expansivas dos serviços internacionais altamente especializados, como agências técnicas – apolíticas por natureza – suficientemente “distantes” da pressão dos interesses estaduais para produzir resultados em benefício da comunidade global. Ora, este modelo ambicioso de agências especializadas implica um processo de substituição, ainda que parcial, da regra fixa da soberania por novas solidariedades funcionais.

É, então, a função-ordenação que sobressai, *versus* a função-soberania, esta historicamente associada a uma arena tradicional de anarquia. Na organização racionalmente configurada – na linha do tipo ideal weberiano – a execução dos

vários objectivos e desideratos estaria assegurada, mesmo quando mudam os seus titulares, dada a continuidade e permanência organizacionais.

Poder político e organizações internacionais

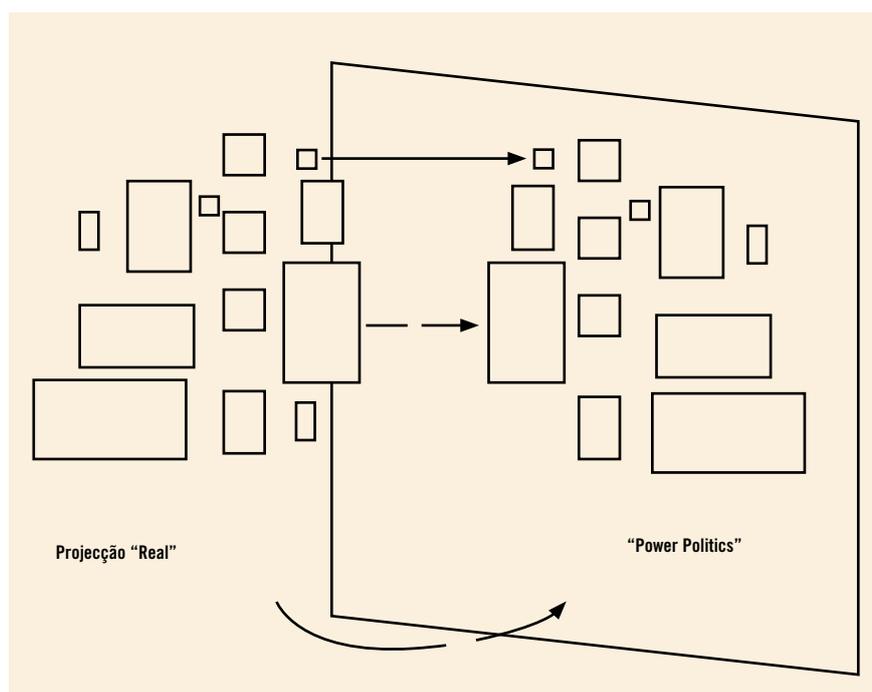
Interrogarão porventura os mais cépticos: não desvirtuarão todavia as organizações internacionais intergovernamentais a dimensão real e o verdadeiro peso político dos países ao projectar e justapor no plano institucional, sob o princípio da igualdade jurídica de “um Estado, um voto”, potências que, na realidade, são muito desiguais? É certo que as organizações internacionais intergovernamentais propiciam oportunidades de afirmação aos pequenos Estados, em que buscam uma voz mais saliente, e procuram incrementar a sua legitimidade, podendo inversamente constituir um *bandicap* para as grandes potências que se encontram, não raras vezes, condicionadas pela aplicação do princípio do voto maioritário (daí, por exemplo, no caso do Conselho de Segurança da ONU, a extrema relutância dos cinco membros permanentes em abrir mão da prerrogativa do direito de veto).

Nesta óptica, a existência das organizações internacionais poderia paradoxalmente consolidar a ordem assimétrica estabelecida pela colectividade de Estados com o inconveniente suplementar de não levar em linha de conta as relações de força efectivas, ocultando, assim, sob o dito princípio de “um Estado, um voto”, a natureza fundamental do sistema de anarquia internacional.

Neste sentido, a multilateralidade, a *fortiori* um critério de acção intrínseco ao funcionamento das organizações internacionais, não significaria necessariamente o advento de uma sociedade internacional “unificada”, na qual os Estados continuam a ser as variáveis dominantes.

Contudo, a visão das organizações internacionais como expressão superior de racionalidade pode oferecer uma hipótese de trabalho preñe e mais interessante – decorrente da ponderação dos factores de análise sob as dinâmicas organizacionais, internas e externas – à ambição de ultrapassar visões mais tradicionais das relações internacionais, definidas quase exclusivamente pelo colete “esterilizante” do Estado, constituindo elementos de abordagem metodológica mais em linha com a modernização do sistema internacional e, diga-se, com as inovações conceptuais de Paul Reuter.

Deste modo, o formalismo burocrático do Estado moderno favorece paradoxalmente o aparecimento de estruturas internacionais de configuração burocrática, abrindo um novo ciclo longo nas relações internacionais de tipo pós-vestefaliano, na mesma medida em que o fim das legitimidades dinásticas havia representado o início de um novo ciclo típico definido pela centralidade do Estado territorial. ■



Projeção real do poder político nas organizações internacionais.
Fonte: Elaboração própria.

Notas

¹ Cf. Reuter, Paul, et Jean Combacau. 1980. *Institutions et Relations Internationales*. Paris: P.U.F.