

BREXIT – ANOTHER MANIFESTATION OF THE BROADER GLOBAL CRISIS OF MULTILATERALISM

Olesea Țăranu

Assist., PhD, "Al. Ioan Cuza" University of Iași

Abstract: Britain's decision to leave the European Union has been considered as an exceptional event, but, from a global perspective, this is neither a singular, nor an inexplicable event. In reality, Brexit seems to be another manifestation of an increasingly visible and strong phenomenon – a global crisis of multilateralism. Following a series of recent remarkable successes of multilateral cooperation, beginning with 2016 we are witnessing the development of an opposite trend. Under the slogan "our country first", a number of populist movements and governments with a nationalist rhetoric have decided to withdraw support for the international community, including by refusing the commitments that arose from the membership of multilateral organizations. In the context of these multiple failures of multilateral cooperation, Britain's decision seems far from exceptional. Rather, the British vote is another manifestation of the widespread crisis affecting global multilateral institutions. If the second half of the 20th century was considered to be the era of integration, bringing nations closer than ever, limiting sovereignty in order to pursue common goals, the 21st century seems to be an era of disintegration and separation.

Keywords: Brexit, multilateralism, crisis, multilateral institutions, European Union

Multilateralismul – concept și evoluție

Multilateralismul poate fi înțeles ca o formă de cooperare internațională (între trei sau mai mulți actori), voluntară și profund instituționalizată, guvernată de norme și principii, cu reguli ce se aplică în mod egal tuturor membrilor. Din perspectivă istorică, una dintre primele tentative de cooperare multilaterală a fost reprezentată de Liga Națiunilor, creată la finele primului război mondial, care, deși a eșuat în menținerea păcii în sistemul internațional, a reprezentat un precursor al organizațiilor ce prind contur în anii postbelici¹. Văzut ca un potențial antidot la protecționismul interbelic, sub aripa protecției a noii superputeri hegemonice americane, multilateralismul cunoaște o evoluție spectaculoasă în perioada Războiului Rece. Sfârșitul competiției bipolare pentru supremația mondială servește drept un nou și puternic imbold pentru extinderea cooperării între actorii internaționali, statali și nonstatali. În noua eră post-Război Rece apar numeroase instituții, organizațiile vechi trec printr-o veritabilă criză de identitate care le obligă să se adapteze sau să dispară iar statele se grăbesc să se alăture proiectelor de cooperare sectorială sau globală. Se semnează acorduri, intră în vigoare tratate, se creează organizații de cooperare în majoritatea regiunilor iar lumea pare mai dispusă ca oricând să caute soluții împreună pentru problemele cu care se confruntă.

Primele semne ale refluxului multilateralismului apar chiar înainte de 2016 și de câștigarea alegerilor în SUA de Donald Trump². De câțiva ani, mai ales în contextul crizei financiare ce a afectat o mare parte a lumii, a manifestării efectelor perverse ale globalizării, dar și a evoluției tehnologiei într-o manieră pe care nu o înțelegem și care ne sperie (există temeri legate de pierderea locurilor de muncă, de viitorul companiilor, de creșterea cyber-criminalității

¹ Syed Mohammad Ali, "The Demise of Multilateralism" în *Tribune*, October 27, 2017, disponibil pe <https://tribune.com.pk/story/1542243/6-the-demise-of-multilateralism/>

² Zaki Laidi, "Is Multilateralism Finished?", *Project Syndicate*, May 18, 2018, disponibil pe <https://www.project-syndicate.org/onpoint/is-multilateralism-finished-by-zaki-laidi-2018-05?barrier=accesspaylog>

etc), experții au atras atenția asupra unui aspect îngrijorător – asistăm la o eroziune semnificativă a gradului de încredere³ acordat instituțiilor internaționale, proiectelor integraționiste cu un leadership deficitar, marilor actori care joacă într-o manieră netransparentă și inequitabilă. Asistăm, așadar, la un amplu proces de descentralizare, în primul rând a încrederii și o reorientare dinspre nivelul global spre nivelul național sau chiar local. Se exprimă din ce în ce mai des temerea privind supraîntinderea instituțiilor multilaterale, subiect frecvent mai ales în discursurile criticilor Uniunii Europene. Retorica naționalistă, chiar xenofobă, ocupă mai mult teren, mai ales în contextul unor crize care afectează numeroase comunități (criza economică, criza datoriilor, criza refugiaților, efectele schimbărilor climatice etc.).

În acest context general se produce și referendumul organizat de Londra iar decizia istorică a Marii Britanii de a părăsi Uniunea Europeană a fost prezentată, în general, drept un eveniment excepțional și dramatic, dar care, așa cum recomanda fostul consilier Henry Kissinger, nu ar trebui analizat utilizând un vocabular de calamitate. În realitate, Brexit-ul pare să fie doar una dintre cele mai recente manifestări ale unui fenomen din ce în ce mai vizibil și puternic – criza multilateralismului. Dacă în anul 2015 sistemul multilateral înregistra 2 succese remarcabile – semnarea Acordului de la Paris privind schimbările climatice și Agenda 2030, începând cu anul 2016 am putut asista la o serie de eșecuri ale cooperării și diplomației multilaterale. Sub sloganul „țara noastră înainte de toate”, o serie de mișcări populiste și guverne cu o retorică naționalistă au decis să retragă suportul acordat comunității internaționale, inclusiv prin renunțarea la angajamentele ce decurgeau din statutul de membre ale unor organizații multilaterale. Astfel, în noiembrie Africa de Sud a fost prima țară care și-a anunțat retragerea formală din cadrul Curții Penale Internaționale, urmată la scurt timp de Burundi și Gambia. În acest context, decizia Rusiei de a-și retrage semnătura de pe Statutul de la Roma al Curții a determinat o erodare fără precedent a legitimității acestei organizații. Uzbekistanul a anunțat în iunie retragerea din cadrul OSCE, G8 s-a restrâns la formula G7, regimul Tratatului de Nonproliferație Nucleară pare să fie din ce în ce mai dificil de acceptat și respectat de statele semnatare, utilizarea dreptului de veto în cadrul Consiliului de Securitate a crescut într-un ritm fără precedent din 1990 până astăzi iar discursurile noului președinte american privind reducerea angajamentelor multilaterale a generat o undă de șoc în interiorul NATO⁴. Chiar de la începutul mandatului său, Trump a anunțat intenția de a reduce semnificativ sprijinul financiar și normativ acordat tradițional de țara sa aranjamentelor multilaterale în domenii precum securitatea, comerțul internațional, schimbările climatice sau asistența umanitară. Conform noii administrații, sunt preferate acordurile bilaterale între marile puteri în dauna acordurilor regionale și globale, văzute doar ca o sursă de constrângeri. În consecință, doar în domeniul comerțului, OMC declară că măsurile protecționiste adoptate de economiile dezvoltate au crescut într-un ritm nemaîntâlnit de la criza financiară din 2008.

În contextul acestor multiple eșecuri ale cooperării multilaterale, decizia Marii Britanii pare departe de a avea un caracter excepțional. Mai curând, așa cum afirmam mai devreme, votul britanicilor este o altă manifestare a crizei extinse ce afectează instituțiile multilaterale globale. De altfel, această criză se manifestă în variate moduri:

- Mai puține tratate multilaterale sunt semnate și ratificate,
- Implementarea tratatelor existente este deficitară sau se produce într-un ritm extrem de lent,
- Statele sunt din ce în ce mai reticente să accepte obligațiile tratatelor și monitorizarea pe care o presupune statutul de membru.⁵

³ David Lipton, “Trust and the Future of Multilateralism”, *IMF Blog. Insights and Analysis on Economics & Finance*, May 10, 2018, disponibil pe <https://blogs.imf.org/2018/05/10/trust-and-the-future-of-multilateralism/>,

⁴ Mette, Eilstrup-Sangiovanni, “The Global Crisis of Multilateralism”, December 3, 2016, disponibil pe <https://www.e-ir.info/2016/12/03/the-global-crisis-of-multilateralism/>

⁵ *Idem*,

Astfel, dacă a doua jumătate a secolului XX a fost considerată epoca integrării, a apropierei națiunilor, a cedării din suveranitate cu scopul urmării și atingerii unor obiective comune, secolul XXI pare să ofere mai curând imaginea unei ere a dezintegrării și separării.

O criză globală a multilateralismului – cauze și perspective

Totuși, care să fie cauzele acestor mutații? Vom încerca mai jos să identificăm o serie de posibile explicații ale crizei multilateralismului global, frecvent menționate fie în discursurile experților, fie în literatura de specialitate.

- Asistăm la o accentuare a polarității și fragmentării în politica mondială și, în acest context, menționăm printre altele: disensiunile Est/Vest, transferul de putere dinspre Occident spre Orient, noile repere ale politicii externe americane ce oscilează între un unilateralism neînfrânat și o reducere strategică a costurilor și angajamentelor internaționale și militare precum și noul rol al Chinei în ierarhia globală de putere etc.,
- Se atestă o incapacitate cronică a unor organizații de a transpune obiectivele declarate în realitate – G7 a eșuat în promovarea redresării economice a statelor din zona euro, OMC a eșuat în încheierea negocierilor de câteva decenii pe marginea Agendei de Dezvoltare de la Doha, UN a eșuat în promovarea păcii și stabilității regionale iar Tratatul de Nonproliferație Nucleară a eșuat să controleze proliferarea nucleară. Astfel, dacă rațiunea existenței instituțiilor multilaterale constă în oferirea cadrului ideal pentru cooperarea statelor cu scopul atingerii obiectivelor colective, obiective ce nu pot fi realizate în mod independent, atunci nu putem să nu remarcăm rezultatele modeste înregistrate de acestea,
- Sunt multe voci care susțin că procesul de adoptare a deciziilor utilizat de majoritatea organizațiilor multilaterale astăzi este unul netransparent și nereprezentativ,
- Pentru a înțelege această criză a multilateralismului, este necesar să avem în vedere principiile, normele și valorile multilateralismului ca o formă instituțională. Astfel, John Ruggie observa că multilateralismul în forma sa pură este extrem de solicitant (demanding)⁶. Acesta presupune ca relațiile dintre state să se bazeze pe ideea de indivizibilitate între membri, cooperarea se bazează pe principii generalizate de comportament – prin aceasta înțelegându-se că toate statele trebuie să se supună acelorași reguli și, de asemenea, membrii unui aranjament multilateral așteaptă ceea ce numim o ”reciprocitate difuză” – statele participante nu vor juca permanent același rol de învingători sau perdânți⁷. Totuși, realitatea contemporană pare să dezmințască această condiție ideală - în timp ce marile puteri refuză să accepte constrângerile organizațiilor multilaterale, statele mai mici și mai sărace sunt din ce în ce mai nemulțumite de ceea ce ele consideră o instituționalizare a inegalității și discriminării globale.
- În timp ce rezultatele organizațiilor multilaterale sunt modeste, practica multilateralismului a devenit din ce în ce mai solicitantă pentru state. Dacă în trecut instituțiile multilaterale ofereau un cadru propice acțiunilor colective instituționalizate acolo unde se identifica un consens pre-existent privind abordarea unor probleme comune, în secolul 21 statele par să fie mai curând obligate să acționeze colectiv, să se supune jurisdicției curților internaționale sau organismelor de soluționare a disputelor. Pentru state, aceste condiții sunt dificil de tolerat/acceptat, determinându-le să-și retragă angajamentele pentru a evita astfel o monitorizare intruzivă sau potențialele sancțiuni.
- Această criză ar putea fi considerată și o consecință a apariției unor noi actori pe scena mondială precum și a afirmării puterilor emergente, în speță BRICS (Brazilia, Rusia, India, China și Africa de Sud), puteri ce solicită renegocierea aranjamentelor globale

⁶*Ibidem*,

⁷ Eleni Lazarou, “The Future of Multilateralism: Crisis or Opportunity?”, *European Parliament Think Tank*, 05.10.2017, disponibil pe [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)603922](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)603922)

existente, multe din ele creație a unei lumi postbelice, o recunoaștere a rolului lor în noua arhitectură internațională. Totodată, sunt multe voci care chestionează atât capacitatea, cât și voința SUA, pentru o lungă perioadă de timp liderul alianței care a oferit contur instituțiilor multilaterale actuale, de a juca în continuare rolul campionului – emblemă a internaționalismului liberal.

- Atitudinea negativă vizavi de instituțiile multilaterale se datorează, de asemenea, îndepărtării acestora de publicul larg din țările care le-au creat, fenomen resimțit acut în special în interiorul grupurilor vulnerabile afectate de globalizare⁸ (ex. muncitorii din industriile tradiționale), grupuri ce par să formeze publicul țintă al partidelor populiste din Occident adoptând o retorică naționalistă și xenofobă.
- Există experți care văd criza multilateralismului ca pe o altă față a propriului succes: plecând de la experiența cooperării multilaterale, se identifică o tendință a actorilor internaționali – statali sau nonstatali – care, nemulțumiți de capacitatea instituțiilor curente de a acționa, fac presiuni fie pentru modificarea/adaptarea acestora, fie pentru crearea unor noi forme de cooperare multilaterală. De altfel, este un adevăr recunoscut faptul că instituțiile actuale nu reușesc să țină pasul cu noile provocări în domeniile în care au fost create să intervină. Instituțiile se reformează prea greu și prea timid. Capacitatea lor reală de a-și ajuta membrii să navigheze în noul context pentru a răspunde noilor amenințări geopolitice s-a diminuat în mod semnificativ⁹, fără semne clare de evoluție.

Europa și simptomul morbid al unui fenomen global

Înțelegând complexitatea lumii de astăzi și provocările imense cu care se confruntă cadrul de cooperare multilaterală într-un nou context dificil, cum putem și cum trebuie să interpretăm Brexit-ul? În primul rând, avem confirmarea faptului că votul britanicilor din iunie 2016 pentru ieșirea din Uniunea Europeană se încadrează într-un tipar și nu poate fi tratat ca un fenomen singular. Ceea ce este cu adevărat semnificativ este faptul că acest “divorț politic” dintre Marea Britanie și foștii parteneri europeni privește Europa, o Europă pentru care multilateralismul a ajuns să fie văzut drept un *modus vivendi*, o metodă testată prin care statele bătrânului continent au reușit să-și depășească trecutul conflictual. Termenul de cooperare multilaterală surprinde însăși esența Uniunii Europene¹⁰ precum și viziunea acesteia privind reperele politicii externe. Așa cum se afirma în Tratatul de la Maastricht sau în textele mai recente ale Strategiei de Securitate Europeană din 2003 și a Strategiei Globale din 2016, plecând de la exemplul propriu, UE urmărește să susțină cooperarea multilaterală în lume, implicându-se activ în calitate de membru sau observator într-o varietate de organizații multilaterale.

Totuși, în ciuda unor angajamente afirmate în mod constant de a se impune drept un actor global semnificativ, UE suferă de slăbiciuni interne similare altor organizații multilaterale, fiindu-i afectată capacitatea de a acționa în mod ferm. Probabil cel mai vizibil handicap este absența unui leadership puternic¹¹ și incapacitatea, în termeni diplomatici, de a oferi o voce unică, aptă să soluționeze sau să gestioneze crize politice și sociale, în termeni financiari – să producă acea convergență economică mult așteptată și să elimine discrepanțele între economiile statelor membre iar în termeni de securitate – UE nu a reușit să se afirme drept o forță eficientă și activă în eforturile de prevenție a conflictelor și promovare a păcii dincolo de granițele propriei regiuni.

⁸ *Idem*,

⁹ Keith Rockwell, “Is Multilateralism in crisis?”, Video debate on WTO Forum, disponibil pe https://www.wto.org/english/forums_e/debates_e/debate45_e.htm

¹⁰ Ioan Voicu, “Crisis of Multilateralism”, July 18, 2016, disponibil pe <https://www.nineoclock.ro/2016/07/18/crisis-of-multilateralism/>

¹¹ Eleni Lazarou, *op. cit.*,

Cu toate acestea, pare să existe în blocul comunitar, cel puțin la nivel declarativ, o înțelegere a importanței adaptării la noul context strategic și a necesității reformării, atât pe plan intern, cât și extern. În fața provocărilor populismului și euroscepticismului, Uniunea Europeană are nevoie de răspunsuri comune la problemele sociale și economice care amenință coeziunea, precum și de noi parteneri internaționali. În scenariul în care administrația Trump își continuă demersurile de sfidare a ordinii multilaterale prin adoptarea, printre altele, a unor măsuri protecționiste extinse, Europa trebuie să pregătească o serie de răspunsuri strategice ce poate conține stabilirea de noi relații economice cu parteneri precum China, Japonia, Singapore sau blocul Mercosur dar și întărirea modelului social european pentru evitarea „tentațiilor protecționiste”. Într-un discurs din 2017 în cadrul Consiliului de Securitate, Federica Mogherini accentua importanța sistemului multilateral afirmând: „Noua ordine globală va fi multilaterală sau nu va fi deloc”. În același timp, Carta Albă privind Viitorul Europei din 2017 menționa într-o manieră similară „În timp ce lumea nu a fost niciodată mai mică sau mai interconectată, revenirea la o retorică a izolaționismului a proiectat îndoială privind comerțul internațional și multilateralismul. Prosperitatea Europei și abilitatea acesteia de a-și menține valorile vor depinde de deschiderea ei și legăturile puternice cu partenerii internaționali”¹².

Concluzii

Pesimiștii interpretează Brexit-ul ca pe o amenințare existențială la adresa proiectului unei cooperări cât mai strânse între țările Europei. Fără a nega impactul acestui act de separare, o premieră pentru cooperarea comunitară și un veritabil salt în necunoscut, această lucrare îndeamnă, mai curând, la o recalibrare a interpretărilor și argumentelor, prin plasarea acestui eveniment într-un context mai larg care să ne ofere o perspectivă globală și, poate, uneltele necesare înțelegerii provocărilor pe care le presupune, atât pentru Europa, cât și pentru întreaga comunitate internațională. Asistăm, indubitabil, la o criză a cooperării multilaterale dar, în loc să ne grăbim a declara decesul multilateralismului, un scenariu mai credibil ne îndeamnă să tratăm această perioadă ca pe o epocă a retragerii și restrângerii instituțiilor multilaterale, multe dintre ele create în secolul XX și neadaptate complet la noul context internațional al secolului XXI. Dacă anumite domenii necesită obligatoriu găsirea unor soluții comune la probleme ce nu țin cont de granițe iar, așa cum argumentează experții, costurile creării unor organizații noi depășește de obicei costurile pe care le implică menținerea și reformarea vechilor organizații, este prematur să anunțăm dispariția formelor de cooperare pe care le cunoaștem acum. Mai curând, acestea vor fi obligate să-și adapteze agendele, să se reformeze instituțional, să includă noile puteri mondiale, să recunoască noua arhitectură de putere internațională, în esență, să demonstreze o mai mare mobilitate și transparență etc.

Cât despre continentul nostru, ironia nu poate fi negată – Europa a reprezentat pentru mai bine de jumătate de secol leagănul și modelul de funcționare cu succes al multilateralismului, un experiment unic de cooperare regională și un exemplu pentru restul lumii. Cu toate acestea, așa cum istoria ne-a demonstrat adesea, membrii Comunităților Europene au răspuns frecvent crizelor printr-o și mai mare apropiere și cooperare. În acest context, ne întrebăm desigur dacă e posibil ca plecarea dureroasă a britanicilor să ofere statelor rămase impulsul necesar pentru depășirea blocajelor și aprofundarea cooperării. Este prematur să răspundem deși miza este imensă.

BIBLIOGRAPHY

Ali, Syed Mohammad, “The Demise of Multilateralism”, *Tribune*, October 27, 2017, disponibil pe <https://tribune.com.pk/story/1542243/6-the-demise-of-multilateralism/>

¹²Idem,

I.Boldea, C. Sigmirean, D.-M.Buda

THE CHALLENGES OF COMMUNICATION. Contexts and Strategies in the World of Globalism

Donini, Antonio, "The crisis of Multilateralism and the Future of Humanitarian Action", November 30, 2016, disponibil pe <https://www.irinnews.org/opinion/2016/11/30/crisis-multilateralism-and-future-humanitarian-action>

Eilstrup-Sangiovanni, Mette, "The Global Crisis of Multilateralism", December 3, 2016, disponibil pe <https://www.e-ir.info/2016/12/03/the-global-crisis-of-multilateralism/>

Laidi, Zaki, "Is Multilateralism Finished?", *Project Syndicate*, May 18, 2018, disponibil pe <https://www.project-syndicate.org/onpoint/is-multilateralism-finished-by-zaki-laidi-2018-05?barrier=accesspaylog>

Lazarou, Eleni, "The Future of Multilateralism: Crisis or Opportunity?", European Parliament Think Tank, 05.10.2017, disponibil pe [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)603922](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)603922)

Lipton, David, "Trust and the Future of Multilateralism", May 10, 2018, disponibil pe <https://blogs.imf.org/2018/05/10/trust-and-the-future-of-multilateralism/>

Moss, Trevor, "The Crisis of Multilateralism", *The Diplomat*, July 26, 2012, disponibil pe <https://thediplomat.com/2012/07/the-crisis-of-multilateralism/>

Rockwell, Keith, "Is Multilateralism in crisis?", Video debate on WTO Forum, disponibil pe https://www.wto.org/english/forums_e/debates_e/debate45_e.htm

Voicu, Ioan, "Crisis of Multilateralism", July 18, 2016, disponibil pe <https://www.nineoclock.ro/2016/07/18/crisis-of-multilateralism/>