

Multilateralismo pós-Trump: o governo Biden será capaz de restaurar a atuação estadunidense à sua antiga glória?

Maria Eduarda Andrade

*We are the indispensable nation. We stand tall and we
see further than other countries into the future, and we
see the danger here to all of us.*

Madeleine Albright

1. Introdução

Ao intitular os Estados Unidos como “a nação indispensável”, Madeleine Albright, ainda Secretária de Estado do governo Bill Clinton, sintetizou em uma frase aquilo que analistas políticos demonstram há anos: durante décadas, o país, apresentando-se como aliado essencial, impôs sua presença no mundo. Após o final da Segunda Guerra, os EUA eram a nação com as melhores capacidades materiais e o maior prestígio internacional, sendo a única capaz de ditar normas e instituições para o pós-Guerra. Além de fazê-lo por meio da ação unilateral e acordos bilaterais, desenvolveram o sistema multilateral, que persiste décadas após sua formação. Em função de sua proeminência internacional no pós-Guerra, os Estados Unidos “assumiram a liderança global e patrocinaram uma série de instituições e parcerias multilaterais para governar as relações internacionais de segurança, política e economia” (PATRICK, 2008, p. XI, tradução nossa).

Os estadunidenses cumpriram seu papel de liderança global por décadas. Sob pretexto de garantir uma ordem global pacífica e fundamentada em normas, o país liderou, quase sem oponentes, a maioria das decisões tomadas por instituições multilaterais. No século XXI, contudo, novos desafios surgiram, com destaque para as mudanças climáticas, a ascensão da China no cenário internacional e a ameaça do terrorismo. Além dos desafios geopolíticos, o país enfrenta uma crise do neoliberalismo, a mais recente de uma série de crises estruturais do capitalismo, que atinge também a

hegemonia econômica estadunidense (DUMÉNIL; LÉVY, 2014, p. 12). Tais desafios, inevitavelmente, tiveram reflexos na forma como os últimos governos passaram a lidar com o multilateralismo, mas a administração de Donald Trump representou uma ruptura sem precedentes à maneira como o país atua na arena internacional.

Considerando o espírito geral de polarização que permeou as eleições de 2020, a vitória eleitoral de Joe Biden parece indicar a possibilidade de retomada da presença mais ativa — e assertiva — do país nas instituições multilaterais. Contudo, apesar de Biden se posicionar mais favoravelmente ao multilateralismo, não se deve acreditar que seu governo conseguirá reverter todos os impactos de seu antecessor. Ainda que ações pontuais para se reintegrar ao sistema multilateral já tenham sido sinalizadas por Biden, a conjuntura internacional atual é mais complexa que a de quatro anos atrás — e muito mais complexa que a do pós-Segunda Guerra.

2. Afinal, Biden será capaz de “Make America Great Again”?

A retórica do “America first”, que norteou a política externa de Trump, teve a China como seu mais proeminente alvo. A competição entre os países foi especialmente acirrada na arena comercial, mas, em se tratando dos espaços multilaterais, a política isolacionista estadunidense abriu espaço para a ascensão da influência chinesa. A competição entre esses países torna a necessidade de forjar novos aliados — ou manter antigos — ainda mais urgente, tendo em vista que as disputas nas mais diversas arenas (comércio, investimentos, tecnologia, infraestrutura da comunicação) acontecem, em grande medida, no âmbito de instituições multilaterais. Assim, ao abandonarem o multilateralismo, os EUA essencialmente cederam sua posição de influência onde mais precisava manter aliados.

A política externa que Biden propõe representa o oposto daquilo que Trump empreendeu durante seu mandato. Uma série de medidas que podem ser consideradas

alinhas ao multilateralismo já foram prometidas pelo futuro presidente. Com relação à sua política ambiental, Biden promete reincorporar os EUA ao Acordo de Paris no primeiro dia do seu mandato, além de restabelecer o financiamento do Green Climate Fund, iniciando com uma contribuição de 2 bilhões de dólares. Seu plano de governo define que o relacionamento com a Organização Mundial da Saúde (OMS) será restaurado imediatamente. Biden também já declarou estar aberto a renegociar o acordo nuclear com o Irã, e, principalmente, retomar a centralidade do Ocidente para a política externa estadunidense, ou seja, retomar a atuação do país na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (WASKOW et al, 2020).

Essa série de medidas poderia configurar um alívio para aqueles países que temem pelo fim da ordem mundial neoliberal, mas o ceticismo é a reação mais razoável no momento. O novo presidente dos EUA pode, de fato, instituir algumas medidas menos isolacionistas – por exemplo, Biden poderá voltar a integrar o Acordo de Paris sem necessidade de aprovação no Senado, pois, quando o país aderiu ao acordo em 2015, o fez por meio de executive orders e não como tratado formal (PATRICK, 2020). Considerando que o congresso estadunidense encontra-se extremamente dividido, com a possibilidade do partido Republicano vir a controlar o Senado, é provável que Biden continue a tomar decisões de política externa mediante executive orders (WEST, 2020). Contudo, seu mandato não será eterno e a facilidade com que decisões como essa podem ser revogadas indica uma instabilidade preocupante aos parceiros globais.

Ainda sobre o cenário político de forma geral, a vitória eleitoral de Biden foi consideravelmente acirrada, o que leva a crer que o trumpismo irá perdurar para além da derrota de Trump (THAROOR, 2020). Ademais da óbvia polarização política com a qual os Estados Unidos terão que lidar nos próximos anos, a resposta errática de Trump à sua derrota denota, mais uma vez, indícios de instabilidade política que causam desconfiança por todo o mundo. As acusações de fraude eleitoral, a declaração prematura de vitória por Trump e a resistência em proporcionar uma transição democrática fazem dos Estados Unidos um alvo de desconfiança agora, bem como para o futuro.

Considerando essa potencial instabilidade dos EUA, países que historicamente foram seus aliados passaram a se organizar em uma tentativa de sustentar a ordem liberal democrática sem a liderança estadunidense. Quando Trump anunciou a retirada do Acordo de Paris em 2017, nenhum país o acompanhou. A saída dos EUA da Parceria Transpacífica culminou na reformulação do acordo como “Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (TPP)”, assinado no Chile em 2018 pelos 11 países que permaneceram, inabaláveis pela decisão de Trump. Além disso, Reino Unido, França, Alemanha, China e Rússia permanecem comprometidos com o acordo nuclear iraniano, apesar da relutância estadunidense. Decisões similares são observadas em várias esferas da cooperação internacional: o Conselho de Direitos Humanos da ONU permanece ativo mesmo após ter sido rechaçado por Trump e a iniciativa COVAX, da OMS – que busca garantir o acesso igualitário para todos os países à vacina contra o vírus da COVID-19 – também permanece ativa (GOWAN, 2020).

Isso não significa que a crise do multilateralismo é algo facilmente superável, mas aponta para a possibilidade de uma ordem multipolar na qual coalizões são formadas para defender seus interesses comuns. Em 2018, França e Alemanha inauguraram a “Aliança pelo Multilateralismo”, uma organização informal que objetiva promover a cooperação entre países e tem seis prioridades iniciais definidas, dentre elas: fortalecer a legislação humanitária internacional, definir a mudança climática como uma ameaça à segurança e promover a igualdade de gênero (PATRICK, 2019). Outra iniciativa nesse sentido é conhecida como o grupo informal D-10, constituído majoritariamente por países do ocidente que objetivam trabalhar conjuntamente em estratégias para garantir a ordem liberal internacional (COUNTRIES..., 2018). Para além de coalizões de cunho informal, parcerias entre países de orientações políticas semelhantes também têm sido forjadas em diversas frentes. Em 2018, em resposta à ameaças comerciais dos EUA, o Japão assinou um acordo de livre comércio com a União Europeia, criando a maior área econômica aberta do mundo.

3. Conclusão

Por mais que Joe Biden tenha indicado que seu governo retomará a trajetória do multilateralismo na política externa do país, não se pode dizer que os Estados Unidos conseguirão ocupar novamente o papel de liderança global ou que essa retomada será definitiva. A ascensão da China no cenário internacional levará, independentemente da vontade da maior potência do mundo, a uma reconfiguração do sistema internacional. Ademais, as inseguranças que circundam a capacidade dos EUA de reassumir uma posição proativa na ordem multilateral não serão meramente dissipadas com a eleição de Biden, visto que as tendências trumpistas na política do país permanecem consistentes.

Assim, para oferecer resistência à instabilidade global consequente do arrefecimento da influência estadunidense, aliados que anteriormente atuavam como seguidores agora buscam alternativas autossuficientes à proteção estadunidense. A maior atuação da China no âmbito das instituições multilaterais e às coalizões formais ou informais estabelecidas por outros países demonstram que, apesar dos desafios, o sistema multilateral pode se sustentar sem a necessidade de seu principal autor — ainda que este deseje, por ora, recuperar seu protagonismo.

Referências

COUNTRIES team up to save the liberal order from Donald Trump. **The Economist**, 2018. Disponível em: <https://www.economist.com/international/2018/08/02/countries-team-up-to-save-the-liberal-order-from-donald-trump>. Acesso em: 20 nov. 2020.

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. **A Crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

GOWAN, R. Trump Failed to Kill Multilateralism, and Might've Even Made It Stronger. **World Politics Review**, 2020. Disponível em: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29186/trump-failed-to-kill-multilateralism-and-might-ve-even-made-it-stronger>. Acesso em: 20 nov. 2020.

PATRICK, S. M. The Alliance for Multilateralism Makes Sense. Can It Make Good? **World Politics Review**, 2019. Disponível em: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28414/the-alliance-for-multilateralism-makes-sense-can-it-make-good>. Acesso em: 20 nov. 2020.

PATRICK, S. M. **The Best Laid Plans**: the origins of American Multilateralism and the Dawn of the Cold War. Lanham: Rowman & Littlefield, 2008.

PATRICK, S. M. What a Biden win would mean for the future of multilateralism? **World Politics Review**, 2020. Disponível em: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29165/what-a-biden-win-would-mean-for-the-future-of-multilateralism>. Acesso em: 20 nov. 2020.

THAROOR, I. Trumpism is here to stay. **Washington Post**, 2020. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/2020/11/05/trumpism-here-to-stay/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

WEST, D. M. What divided control of Congress would mean for President-elect Biden. **Brookings**, 2020. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2020/11/09/what-divided-control-of-congress-would-mean-for-president-elect-biden/>. Acesso em: 4 dez. 2020.

WASKOW, D; DAGNET, Y; THWAITES, J; FRANSEN, T. How Biden Can Make the US a Global Leader on Climate Action. **World Politics Review**, 2020. Disponível em: <https://www.wri.org/blog/2020/11/biden-us-leadership-fight-climate-change>. Acesso em: 20 nov. 2020.