

THE EUROPEAN UNION AND LATIN AMERICA AT THE UNITED NATIONS: what scope for joint policies[#]

GELSON FONSECA

Na Declaração Política, firmada pela Cúpula União Européia-América Latina e Caribe (Madrid, 2002), ao se definirem os objetivos comuns, o primeiro a ser indicado é:

To strengthen the multilateral system on the basis of the purposes and principles of the United Nations Charter and international law.

De fato, é o sistema multilateral e são as atividades da ONU uma das pontes principais a ligar, no campo político, as duas regiões. Se prosseguimos a leitura da Declaração, veremos que as duas regiões querem que a adesão ao Tribunal Penal Internacional seja universal, que o terrorismo seja combatido de acordo com a Carta da ONU, que a discriminação racial seja combatida¹ e os propósitos da Declaração e do Programa de Ação da Conferência de Durban sejam implementados, enfim que haja consulta e diálogo nos foros multilaterais. Objetivos semelhantes vamos encontrar no campo econômico, tanto área ambiental quanto de financiamento ao desenvolvimento.²

O exame da Declaração revela claramente que, entre outros elementos, os dois grupos manifestam, quando "olham o mundo", uma *preferência essencial pelo multilateralismo*. Dito de outro modo, Europa e América Latina se aproximam no mesmo espaço de cultura política internacional, o que é em si as distingue. Neste sentido, diferem da postura norte-americana, que admite, em certas circunstâncias, as soluções unilaterais para problemas que, em tese, estariam dentro das atribuições de organismos multilaterais.³ Ou diferem da postura de alguns países islâmicos (e da Santa Sé) em temas ligados a direitos humanos, em especial direitos da mulher. Essa sintonia se revela, por exemplo, no fato de que, em regra, países dos dois grupos aderiram ao Tribunal Penal, ao Protocolo de Kioto, a praticamente todos os instrumentos de defesa dos direitos humanos, etc. (o que não ocorre no caso dos EUA).

[#] Agradeço as observações de José Alfredo Graça Lima, Benoni Belli, Alex Giacomelli, Felipe Costi Santarosa, e Alexandra Barahona, que corrigiram e aperfeiçoaram as minhas percepções sobre o tema.

¹ A sintonia Europa-América Latina não foi "automática" em Durban na conferência sobre o racismo, embora as reticências européias estivessem longe da atitude americana que acabou por abandoná-la. V. J. A. Lindgren Alves, **Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade**, São Paulo, Perspectiva, pags 113-140.

² A afirmação de propósitos de cooperação no âmbito multilateral é uma constante do diálogo entre Europa e América Latina. Tomei a Declaração de Madrid como um exemplo - entre muitos - das indicações que regulam a cooperação. O Foro Euro-Latino-Americano tem insistido, em suas diversas seminários e conferências, sobre a necessidade de aprofundar o diálogo no campo multilateral entre as duas regiões.

³ Sobre a sintonia nas grandes linhas e a dissintonia operativa, v. a comparação que Seixas da Costa faz das posições dos EUA e da Europa na ONU. Seixas da Costa foi Representante Permanente de Portugal em Nova York e, em seu trabalho, **A Europa nas Nações Unidas** (mimeo, Brasília, 2005), faz uma análise, interessante e muito realista, de como "opera" a União Européia na ONU. Seu trabalho foi uma referência útil e inspiradora para as minhas observações. Ressalve-se que a Grã-Bretanha terá sido "unilateralista" ao aderir as posições americanas no Iraque. As maiores críticas ao unilateralismo europeu correm por conta dos acordos preferenciais que mantém com os ACP e LLDCs no campo comercial, tema que não iremos analisar neste trabalho.

Como transformar a sintonia doutrinária, definida em termos amplos, em atitudes que sejam operacionalmente relevantes? A mesma atitude de defesa do multilateralismo, valiosa em si mesmo, pode ou não se desdobrar em iniciativas específicas de sentido político? Tem havido iniciativas nessa linha? Em que áreas? É possível ampliá-las? A mesma atitude doutrinária é compatível com diferenças em pontos específicos? Quais?

Este trabalho é uma tentativa de esquematizar respostas a essas perguntas, tomando-se como marco as decisões da Assembléia Geral das Nações Unidas e, subsidiariamente, o resultado das conferências globais dos anos 90.⁴

O exame do comportamento de europeus e latino-americanos na Assembléia Geral das Nações Unidas é um dos campos privilegiados para medir o alcance real da cooperação. Nas Assembléias, votamos juntos em várias temas, discordamos em outros, temos iniciativas conjuntas de países individuais das duas regiões, como no caso da Iniciativa contra a Fome (Brasil, Chile, França, Alemanha) ou no caso do grupo da “Nova Agenda”, de que participavam Brasil, México, Suécia e Irlanda (além de África do Sul e Nova Zelândia e Egito) nas conferências de revisão do TNP.

1. Esclarecimentos preliminares:

Para compreender as possibilidades de levar adiante as sintonias, é importante indicar de que maneira funcionam os dois grupos, o europeu e o latino-americano, na ONU. A primeira observação é de que existe uma diferença fundamental no comportamento parlamentar dos dois grupos. A União Européia responde, com limites, é verdade, a uma “política exterior e de segurança comum”, o que lhe permite, em muitos temas, atuar, plenamente, como um *grupo negociador* (ou seja, está unido em torno a determinadas posições e busca que prevaleçam).

A América Latina se apresenta, pelo menos, através de dois grupos, o Grupo do Rio (de que participam praticamente todos os países do continente) e o MERCOSUL.⁵ Esses grupos se pronunciam sobre temas diversos, revelam alguma unidade, mas raramente se apresentam, com posições específicas, em processos negociadores. Em boa parte dos temas, os países latino-americanos “negociam” através do Grupo dos 77.⁶

Não existe, porém, uniformidade “perfeita” nem nas posições européias nem nas latino-americanas em vários temas. No caso europeu, embora apareça frequentemente unida, é clara a dicotomia entre as posições do conjunto europeu e da França e da Grã-Bretanha em temas de desarmamento e como também em temas Conselho de Segurança (na qual as posições são nitidamente nacionais, da França e da Grã-Bretanha). No caso da Assembléia, boa parte dos temas estão fora da competência comunitária e, portanto, a definição das posições é articulada em Nova

⁴ Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio, 1992), Conferência sobre Direitos Humanos (Viena, 1993), Conferência sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), Conferência sobre Direitos da Mulher (Beijing, 1994), Conferência sobre Desenvolvimento Social (Copenhague, 1994), Conferência sobre Assentamentos Urbanos (Istanbul, 1996).

⁵ Cuba não faz parte de nenhum dos dois grupos embora tenda a acompanhar o G-77.

⁶ O Grupo Latino-Americano e do Caribe (GRULAC) existe, porém se reúne essencialmente para escolher candidaturas àquelas posições que, nos órgãos da ONU, cabem a distintas regiões. Eventualmente, é consultado, como os demais grupos, para questões institucionais pela Presidência da Assembléia.

York pelas missões permanentes. Francisco Seixas da Costa calcula que, em 90% dos temas da Assembléia e do ECOSOC, a União Européia assumia posições comuns.⁷

No caso da América Latina, as diferenças surgem em alguns temas específicos (como, p.e., na reforma do Conselho de Segurança, que, aliás, também divide os europeus). Porém, em alguns temas da Assembléia e do ECOSOC, também há diferenças de matiz entre os países latino-americanos, especialmente em algumas questões valóricas, como direitos da mulher.⁸

Porém, o fato de que os grupos tenham fisionomia diferente não exclui diversas modalidades de encontro e de cooperação, a começar pelas reuniões regulares, durante a Assembléia Geral, da União Européia com o Grupo do Rio. É verdade que são reuniões menos para afirmar posições negociadores comuns do que para trocar impressões sobre temas da agenda e para "afinar as sintonias". É um marco para medir o que se passa nos processos operacionais propriamente ditos, ou seja as negociações e as votações, onde a "sintonia doutrinária" é posta à prova.

2. Mapa da sintonia e das diferenças

Observação geral:

Para estabelecer um mapa das sintonias (de hoje), seria útil lembrar que boa parte das decisões da Assembléia Geral é tomada por consenso como também, por exemplo, nas reuniões das conferências gerais (direitos humanos, desenvolvimento social, direitos da mulher, etc.) e seus processos de revisão.⁹ As diferenças no processo de negociação (que porventura existam entre europeus e latino-americanos ou do Grupo dos 77) se dilui no resultado final. De qualquer modo, temos, portanto, dois tipos de dados para medir sintonias. O primeiro é o resultado de votações, que permite facilmente computar e comparar atitudes diplomáticas; o segundo caso, o das resoluções aprovados por consenso, é mais difícil de levantar, já que depende de conhecimento da conduta negociadora das duas regiões em pontos específicos.

⁷ V. Seixas da Costa, op. Cit, pag 1.

⁸ É clara, p.e, a atitude mais conservadora de alguns países centro-americanos em relação ao Cone Sul quando se trata de direitos da mulher. Normalmente, porém, é possível chegar a consensos depois de pontos de partida diferentes em resoluções específicas.

⁹ A referência é ao resultado final das conferências globais. No caso de direitos humanos, p.e., especialmente quando se trata de juízo sobre países na CDH, há votação e, em muitos casos, europeus e latino-americanos discrepam.

VOTOS: o que dizem os padrões de votação

Assim, seria interessante, em primeiro lugar, comparar votos europeus e latino-americanos nos temas em que a decisão é tradicionalmente por voto (ex. desarmamento, questão palestina, e outros)¹⁰. Se examinamos alguns temas, como desarmamento e direitos humanos, o que se nota, em primeiro exame, é que o número de resoluções em que há plena coincidência (votos das duas regiões a favor) é quase igual ao que a coincidência é nula (votos a favor de uma contra abstenção da outra).¹¹

Vamos examinar em mais detalhe o tema do desarmamento para entender porque o padrão não é uniforme. É válido dizer que, em termos amplos, as duas regiões favorecem os processos multilaterais de desarmamento, sendo inclusive signatários de todos os grandes tratados nesse campo. Porém, neste caso, a tendência é a de que os latinos-americanos votem juntos e, curiosamente, a regra da unidade européia é quebrada. De fato, há três "Europas" na área de desarmamento, a nuclear (Grã-Bretanha e França, que tende a se isolar e votar com os EUA em vários temas, a da OTAN e, finalmente, a U E). A Europa "unida" aparece em alguns temas, normalmente do lado da América Latina, e só há *sintonia perfeita* entre as duas regiões em poucos temas, como corrida nuclear no espaço exterior (os EUA se abstém)¹²; minas terrestres (Convenção de Ottawa) (os EUA se abstém); controle regional de armas convencionais; proliferação nuclear no Oriente Médio (Estados Unidos vota contra); CTBT (EUA vota contra); o Protocolo de Genebra de 1925 sobre a proibição de guerra bacteriológica (os EUA se abstém). Depois da sintonia perfeita, teríamos uma sintonia parcial, em que os europeus e latino-americanos estão juntos, mas os nucleares europeus têm posições próprias: normas ambientais em tratados de desarmamento e controle de armas (os EUA votam contra, Grã-Bretanha e França se abstém); desarmamento e desenvolvimento (França se abstém e EUA vota contra); material físsil (EUA vota contra e Grã-Bretanha se abstém); hemisfério sul livre de armas nucleares (França, Grã-Bretanha e EUA votam contra e a Espanha se abstém) (v o quadro completo no fim). Assim, se as duas regiões se aproximam em termos do "ideal de desarmamento" e isto se mostra em algumas resoluções significativas, o fato é que a sintonia é "menos que perfeita", dadas as diferenças internas na Europa. Os nucleares, França e Grã-Bretanha, se afastam, em alguns casos, da própria maioria européia para preservar plena liberdade no manejo de seu potencial (e o melhor exemplo é a sua atitude no caso da resolução que propõe que o Hemisfério Sul fique livre de armas nucleares ou no caso do valor vinculante do parecer da CIJ que condena as armas nucleares).¹³ A possibilidade de cooperação existe mas tem limites.

¹⁰ O foco será no trabalho da I Comissão (desarmamento e temas de segurança), Comissão de Política Especial (Palestina e outros) e III Comissão (temas sociais e humanitários) durante a 59ª Assembléia.

¹¹ Não é frequente o voto negativo embora o ocorra, p.e., no caso da atitude dos EUA nos temas palestinos ou desarmamento (em alguns casos, acompanhados de França e Grã-Bretanha). Como todo processo de negociação de resoluções é lento e busca consenso, é raro que um país se distancie do que foi acordado ao ponto de votar "contra" o texto.

¹² A referência a votos dos EUA serve para medir outro fator importante no quadro da ONU, que é a diferença da atitude das duas regiões em relação a uma Potência que é decisiva em praticamente a totalidade dos temas da agenda internacional.

¹³ Seria útil examinar, em outro momento, as razões específicas que explicam a atitude européia ou latino-americana. Só para ficar em um exemplo, a resolução sobre o caminho para eliminação das armas nucleares (A-59-459-XI) é apoiada amplamente por europeus e latino-americanos, mas não tem o voto favorável da Coalizão da Nova Agenda (Brasil, México, Suécia e Irlanda), porque está aquém do que a coalizão demandava.

Encontraremos padrões similares, misto de sintonia e dissintonia, quando examinamos as resoluções sobre direitos humanos. Nestes temas, a Europa está, em regra, unida. Não se manifestam diferenças como no caso do desarmamento, já que se trata de valores e, neste campo, a uniformidade européia é evidente. Existem variações no comportamento da América Latina, já que, em alguns temas, um ou outro país se afasta do grupo (v quadro no final). Passemos ao exame dos padrões de votação. Há sintonia perfeita em temas como os esforços globais contra o racismo, a auto-determinação palestina, o direito ao desenvolvimento, reforço das organizações regionais em direitos humanos, direito à alimentação e, curiosamente, em todas (salvo a que trata de organismos regionais) o padrão norte-americano de votação difere do latino-americano e do europeu. De outro lado, nas resoluções sobre o uso de mercenários para violar direitos humanos, impacto da globalização sobre direitos humanos, direitos humanos e medidas coercitivas unilaterais, promoção da ordem democrática, direitos humanos e terrorismo, direito de ir e vir, respeito aos propósitos da Carta, a dissintonia é perfeita. E se é possível, a partir da atitude na Assembléia Geral, detectar tendências, seria possível dizer que, em regra, a América Latina e a Europa, em harmonia no campo de valores, se distanciam nos modos de interpretar o alcance dos mecanismos de implementação. Neste sentido, a Europa tenderia a ser mais “intervencionista” ou, se preferirmos um conceito menos polêmico, mais “pro-ativa” e a América Latina, mais cautelosa quando se trata de passar do mundo dos valores para o mundo da correção.

Passemos agora às resoluções da Comissão de Política Especial. A sintonia perfeita é significativa, já que aparece na maioria das resoluções em temas como: assistência aos refugiados palestinos (EUA se abstém); pessoas deslocadas em virtude das hostilidades de 1967 (EUA se abstém); operações da UNRWA no Oriente Próximo (EUA se abstém); propriedade dos refugiados palestinos (EUA se abstém); aplicação da Convenção de Genebra relativa à proteção de civis em tempos de guerra aos territórios palestinos ocupados (EUA vota contra); urbanização israelense nos territórios ocupados (EUA vota contra); práticas que afetam os direitos humanos dos palestinos em territórios ocupados (EUA vota contra e os centro-americanos se abstém); Golã sírio (EUA se abstém); atividades econômicas em territórios "non-self-governing" (EUA vota contra); Saara Ocidental (América Latina, com exceção da Venezuela, e Europa e EUA se abstém). Em algumas resoluções, mais gerais sobre temas da descolonização, França e Grã-Bretanha se afastam da posição européia, como no caso das resoluções sobre informação sobre territórios "non-self-governing" (EUA, GB e França se abstém); disseminação da informação sobre descolonização (EUA e GB votam contra e a França se abstém) e implementação da declaração sobre descolonização (EUA e GB votam contra e França, Bélgica e Alemanha se abstém). Os casos de dissintonia ocorrem nos seguintes temas: comissão especial para investigar práticas israelenses contra o povo palestino em territórios ocupados (América Latina vota a favor e a Europa se abstém; os EUA votam contra); implementação da declaração de outorga de independência aos povos coloniais (América Latina vota a favor e a Europa se abstém). Fica clara a coincidência significativa entre a América Latina tanto nos temas que dizem respeito à Palestina quanto no processo geral de descolonização. A unidade está do lado latino-americano (e do G-77). As exceções ficam por conta da atitude mais defensiva das ex-potências coloniais européias e que detêm ainda territórios que não atingiram a plena auto-determinação.

PROCESSOS NEGOCIADORES

É evidente que o resultado das votações é um das medidas do grau de aproximação entre as duas regiões. Talvez a visão fria dos resultados não revele plenamente os diversos modos de cooperação entre as duas regiões. De fato, como uma parcela significativa das resoluções é aprovada por consenso, a negociação revela várias nuances de comportamento que desaparecem no resultado final do processo. Valem alguns exemplos: na Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), anotou-se distância inicial entre Europa e América Latina, já que a posição europeia é mais “radicalmente ambientalista” do que a latino-americana. De qualquer modo, no marco do G77, os latino-americanos foram os que fizeram a ponte entre os países em desenvolvimento e os europeus (e, em certa medida, os “menos ambientalistas”, como os EUA, a Austrália e o Japão) para que consensos mínimos fossem atingidos. Neste mesmo diapasão, há que referir em que a América Latina se afasta do Grupo dos 77 para se aproximar da postura europeia (alguns temas de direitos humanos e direito da mulher). ¹⁴ Há vários exemplos interessantes, como, p.e., na Conferência sobre Desenvolvimento Social, quando a América Latina e a Europa se aliaram para evitar que o tema dos direitos humanos fosse “excluído” do marco geral dos compromissos que iriam ser firmados. A mesma atitude de “ponte” ocorre na Conferência do Cairo quando se defrontavam a posição europeia, firme na defesa dos “direitos sexuais” da mulher contra os islâmicos e a Santa Sé, que rejeitava a expressão (posição que terminou por prevalecer). ¹⁵

Na área econômica, há percepções distintas sobre as prioridades. A União Europeia tende a privilegiar a assistência oficial ao desenvolvimento, o alívio das dívidas dos HIPC e as iniciativas aos PMDRs (“Everything But Arms”) e à ACP (abertura de mercados), partindo de uma visão mais “assistencialista”. Embora os países latino-americanos não neguem a importância dessas iniciativas e a prioridade do combate à fome e à pobreza (o Brasil, p. ex., lançou a Ação contra a Fome), procuram também imprimir caráter mais “sistêmico” às negociações, tratando de temas financeiros e comerciais. Os europeus hesitam em tratar desses temas, sobretudo dos comerciais (sobretudo em razão do protecionismo agrícola).

É mais difícil comparar, de forma geral, atitudes dos dois grupos em crises internacionais que se desenvolvem no Conselho de Segurança, já que, aí, os países não agem a partir de perspectivas regionais. Embora, seja útil anotar, p.e., que as posições de latino-americanos coincide com a dos europeus no Conselho (Chile, México, Alemanha, França) (exceção feita à Grã-Bretanha) no tema do Iraque.

Conclusões preliminares e hipóteses de cooperação

O que nos ensinariam os padrões de votação e de negociação sobre as possibilidades de cooperação euro-latino-americana?

¹⁴ Um episódio curioso se deu na negociação de Copenhague+5, quando “some Latin American countries” se constituíram em grupo negociador, próximo aos europeus, no tema dos direitos de reprodução. O mesmo teria ocorrido na Sessão Especial sobre HIV/AIDS, em que o Grupo do Rio constituiu-se em um dos principais negociadores e aproximou-se dos europeus em alguns aspectos, sobretudo em temas relativos a direitos humanos.

¹⁵ Esses exemplos e outros podem ser encontrados em J. A. Lindgren Alves, **Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências**, Brasília, IBRI, 2001, pags 203 e 234.

Ao caracterizar a posição da União Européia na ONU, Seixas da Costa faz uma interessante observação sobre a singularidade de suas posições. Mostrando a distância entre a Europa e os EUA e as dificuldades específicas de afinar posições com "like-minded countries" do mundo em desenvolvimento, concluirá que a U E "sofre de uma singularidade que a identifica como uma unidade autónoma no contexto da Organização.... Nesse contexto, a União é frequentemente - e pode-se dizer crescentemente- o construtor de 'pontes' entre algum radicalismo que emerge do G77 (onde a acomodação de interesses tem outra lógica de resultados) e a proverbial intransigência (em versão benévola, escassa flexibilidade) dos EUA." ¹⁶ É interessante a descrição que faz Seixas da Costa exatamente porque, em alguns momentos, a América Latina se "desprende" do G-77 e passa a atuar justamente como "ponte", em moldes parecidos ao da U E, mas, é claro, com a perspectiva do mundo em desenvolvimento de tradição Ocidental. Não por acaso, são em temas de valores, especialmente os ligados a direitos humanos e à tolerância que a Europa e a América Latina mais se aproximam em processos negociadores (ainda que divirjam, como assinalemos, em pontos relevantes da agenda). ¹⁷

É claro que a América Latina não é uma "singularidade" como a U E, já que, frequentemente, atuamos no marco do G-77. A pergunta é: na medida em que se fortaleçam os mecanismos de agrupamento de posições na América Latina - seja o Grupo do Rio, seja o MERCOSUL, seja a recente Comunidade Sul-Americana de Nações -, que tendência prevalecerá? A vocação latino ou, agora, sul-americana será a de buscar singularidade? Em que temas? Esse movimento levará a maior convergência com a Europa? São questões abertas, que dependem de muitas variáveis que não é o caso de explorar neste documento. O que vale, sim, tentar é mostrar quais seriam, hoje, as melhores hipóteses de cooperação entre as duas regiões.

HIPÓTESES DE COOPERAÇÃO

- a) Os fundamentos: sintonia geral na defesa do multilateralismo, lastreada em vários documentos e declarações de conferências internacionais que criam marcos de cooperação entre a Europa e a América Latina (América Latina, Grupo do Rio, Mercosul);
 - i. essa sintonia se reflete em posições comuns em vários temas da agenda da ONU;
 - ii. essa sintonia não é "absoluta", já que há discrepância em alguns temas da agenda internacional;
 - iii. existem vários mecanismos de consulta inter-regionais que não estão construídos, porém, para a articulação de propostas de negociação conjunta;

¹⁶ "Numa leitura caricatural e forçosamente redutora, dir-se-ia que à concepção instrumental e supletiva que Washington tem das NU, opõe a U E uma filosofia de constante afirmação da preeminência da organização como principal regulador político da ordem internacional.... Um segundo caso de relacionamento da U E é representado por outros Estados, no essencial tidos por 'like-minded', mas cujo grau de desenvolvimento, especificidades econômicas e políticas conduzem a uma abordagem por vezes diferenciada de certos temas. Estão neste grupo particular alguns países associados e os membros do Grupo do Rio....". Seixas da Costa, op. Cit., pag 7.

¹⁷ É interessante observar que nem sempre a Europa pode funcionar como "ponte". O fato de que as posições européias sejam "pré-negociadas" conduz, às vezes, a posições rígidas, modeladas por atitudes maximalistas.

- iv. começa a se delinear uma importante história de iniciativas de países europeus e latino-americanos em pontos importantes da agenda (desarmamento e desenvolvimento, p.e.).
 - v. é inegável, porém, que há dificuldades evidentes de ação articulada no próximo grande tema da agenda da ONU (a reforma proposta por Kofi Annan), já que existem diferenças internas importantes tanto na Europa quanto na América Latina em ponto crucial do processo, a ampliação do Conselho de Segurança. Deve-se, por outro lado, considerar o apoio de países europeus à candidatura brasileira, bem como a coordenação entre Brasil e Alemanha (junto com Índia e Japão). Talvez em outros temas, como o reforço da Assembléia Geral e do ECOSOC, o novo formato do conselho de direitos humanos, etc. haja espaço para aprofundar parcerias.
- b) Diante desse quadro, quais seriam os caminhos para reforçar, a curto prazo, a cooperação euro-latino-americana, que teria efeitos sistêmicos positivos, na medida em que se refletiria em reforço do multilateralismo:
- i. apesar das dificuldades de articular posições no processo de reforma, seria útil examinar a possibilidade de consultas (Grupo do Rio-União Européia) naqueles temas que não seriam potencialmente “divisive”, como a reformulação dos métodos de trabalho da Assembléia Geral, a criação de um Conselho para direitos humanos, os novos conceitos de segurança coletiva, etc;
 - ii. usar as propostas que nascem de visões compartilhadas de países europeus e latino-americanos, como a Iniciativa contra a Fome, para articular movimentos mais amplos de cooperação regional;
 - iii. explorar os mecanismos de diálogo existentes para tentar formas mais sistemáticas de cooperação em temas em que a convergência é natural com vistas a eventualmente articular posições negociadoras comuns.
 - iv. imprimir tom pragmático, evitando a introdução de questões “polêmicas” (o conceito de “bens públicos globais” seria um exemplo) na agenda. Os temas objeto de cooperação – e com possível impacto positivo sobre o sistema - devem possuir relevância intrínseca e não depender de conceitos pouco desenvolvidos no plano internacional. A cooperação no âmbito da Ação Contra a Fome e a Pobreza é exemplo de cooperação inovadora, concreta e pragmática.
 - v. utilizar mecanismos bi-regionais para tratar de temas globais. Um deles poderia vir a ser a parte política do Acordo de Associação entre o MERCOSUL e a União Européia (ainda em negociação). Outro poderia ser as reuniões Ibero-americanas.
- c. A mais longo prazo, e dando sequência ao que se indicou no parágrafo anterior, podemos aceitar que “cooperação euro-latino-americana” na ONU é viável e pode se desdobrar em vários temas. Porém, na lógica das Nações Unidas, a cooperação

deve se tornar “visível”, o que só ocorre através de iniciativas conjuntas. Como nos temas “tradicionais”, de cunho econômico, as negociações, do lado latino-americano, estão enquadradas pelo Grupo dos 77, é preciso inovar, ampliando, para o marco regional, o que se fez com a Iniciativa contra a Fome. Embora limitado pela atitude dos nucleares europeus, os temas de desarmamento poderiam abrir espaço a alguma cooperação entre as duas regiões.

Hoje, se examinamos o que o “estado” da ONU, é inegável que se obtém um sentimento ambíguo. As portas para uma reforma profunda estão abertas, mas exatamente porque é necessária revelam as fragilidades e deficiências do sistema. As atividades na área do desarmamento estão praticamente paralisadas; as operações de paz enfrentam dificuldades significativas; as críticas à ineficiência do organismo se misturam com acusações de gerência descuidada; há dúvidas sobre a contribuição do sistema para que os países em desenvolvimento atinjam as metas do milênio; as ressonâncias unilaterais são evidentes. É necessário que os Estados que acreditam no multilateralismo como a melhor e mais legítima forma de “organizar o mundo” retomem o seu entusiasmo e mesmo a crença nos valores que a ONU encarna. Neste sentido, a Europa e a América Latina podem desempenhar um papel decisivo em pelo menos dois sentidos: de um lado, com iniciativas pontuais, revigorar as melhores vocações das Nações Unidas, em áreas críticas como o desenvolvimento e o desarmamento; de outro, com esforço de reflexão conjunta, articular sugestões e marcos de referência para reformas viáveis e que façam que a Organização recupere plenamente a sua legitimidade. Afinal, só uma ONU prestigiada e capaz de soluções efetivas para o problema da governabilidade terá condições reais de conter os dois vícios que perturbam a governabilidade democrática, o unilateralismo e as soluções que correm à margem do sistema multilateral. Não é tarefa fácil, já que, como vimos, há muitos temas em que o ajuste de posições não é simples nem automático. Mas, é fundamental tentar.

A cooperação euro-latino-americana seria, idealmente, uma forma privilegiada de combater os problemas de governança, sobretudo o déficit democrático, na ordem internacional. Internamente, os Estados das duas regiões possuem regimes democráticos e, portanto, têm legitimidade para defender uma ordem internacional mais democrática, a começar por suas instituições fundamentais, como o Conselho de Segurança. É evidente que a democracia interna não é garantia de que a escolha diplomática seja necessariamente “pró-multilateralismo”. Vimos como, em muitos temas, os Estados Unidos, evidentemente uma grande democracia, se isola. Tem uma visão peculiar, muitas vezes, única e isolada para quase toda a agenda política e social das Nações Unidas. Na verdade, a atitude não é nova. A história dos EUA e o multilateralismo é ambígua desde os seus primeiros passos quando, por estímulo de Wilson, se cria a Liga das Nações e, por imposição do Senado norte-americano, dela os EUA se afasta. Hoje, a inclinação unilateral ou o multilateralismo *à la carte* ganha folêgo por contingências de política interna, combinadas – ou sustentadas – pela posição única de poder que os EUA têm no mundo. Essa situação inviabiliza qualquer retomada vigorosa e ampla do multilateralismo, ao menos no curto prazo? As propostas de cooperação para a América Latina e para a Europa estão limitadas no nascedouro dada a conjunta desfavorável?

Uma resposta completa a essa indagação exigiria outra reflexão, voltada para os limites sistêmicos do multilateralismo nos dias de hoje. Porém, para ficar em um só argumento: com todas as deficiências e dificuldades, as instituições multilaterais não perderam a sua legitimidade intrínseca nem tampouco deixam de ser vistos, até pelos EUA, como instrumento necessário para articular solução para determinados problemas globais. Os espaços de diálogo não deixaram de existir, o que equivale a que os valores

que as instituições encarnam ainda prevalecem. Como atrair **todos** para o diálogo é o desafio tanto para a Europa quanto para a América Latina. E, as duas regiões teriam condições de desempenhar um papel relevante se provassem que são capazes de produzir, para o multilateralismo existente, sinais de que é possível fortalecê-lo e renová-lo. Em uma palavra, aproximá-lo de seus melhores ideais.

ANEXO

Análise do padrão de votação na Assembleia Geral de 2004.¹⁸

Nos anos recentes, existem alguns temas da agenda da AG que são decididos por voto. Vamos examinar o que se passa, na AG de 2004, nos temas da Primeira Comissão (Desarmamento e Segurança Internacional), da Terceira Comissão (questões culturais, humanitárias e sociais) e da Quarta Comissão (Política Especial e Descolonização). Metodologicamente, o ideal seria observar uma série de vários anos. Porém, como é muito repetitivo o padrão de votações, já que, ano a ano, as resoluções diferem pouco, o exame de uma mostra anual revelará as diferenças significativas entre os padrões europeus e latino-americanos. Isto não significa, diga-se desde já, que há atitudes diferentes quanto a prestigiar a ONU, nem aproximação de posição em várias questões importantes. O fato, porém, é que a diferença revela que as sintonias gerais nem sempre se expressam em posições negociadoras comuns e, muito menos, em visões compartilhadas em questões sensíveis (por definição, o que vai a voto é "sensível").

Para organizar a análise, vamos definir a aproximação em três campos:

Sintonia perfeita (todos os latino-americanos e europeus votariam no mesmo sentido)

Sintonia alta/baixa: variaria em função do número de latino-americanos que se aproxima das posições européias (que, em regra, é unida e, por isto, dá o padrão de comparação; quando a Europa não votar unida, se assinalará)

Dissintonia perfeita (ou quase): todos (ou quase todos) os latino-americanos em um grupo e os europeus em outro.

RESOLUÇÕES SOBRE DESARMAMENTO:

A peculiaridade desse conjunto de resoluções é, em primeiro lugar, que a União Européia não vota unida sempre (como nos outros temas). Em alguns casos, a Grã-Bretanha se aproxima de posições norte-americanas em casos em que os dois países votam praticamente contra a unanimidade dos membros da ONU.

Sintonia perfeita: 458: *prevenção de corrida nuclear no espaço exterior*, (isolamento dos EUA)¹⁹

¹⁸ Os dados foram obtidos no relatório das comissões, docs. AG/10321, AG/10310 e AG/ 10318

¹⁹ O número corresponde à identificação do projeto de resolução quando aprovado pela Comissão.

459-III: *normas ambientais em tratados de desarmamento*,
(isolamento dos EUA)
459-V: *Protocolo de Genebra de 1925 sobre armas
bacteriológicas* (EUA vota contra)
459-XIX: *Convenção de Ottawa sobre minas anti-pessoais*
(abstenção dos EUA)
459-XXII: *Controle de armas convencionais*
462: *Proliferação nuclear no Oriente Médio* (isolamento
dos EUA)
465: *CTBT* (voto contra dos EUA e abstenção da
Colômbia)

Sintonia Alta: 459-XXVI: *Código de Conduta da Haia sobre
proliferação de mísseis* (Brasil e México se abstiveram)
459-XIV: *Proíbe a produção de material físsil* (Grã-
Bretanha se abstém e EUA vota contra)
459-XX: *Hemisfério sul livre de armas nucleares* (
França e Grã-Bretanha e os EUA votaram contra, Espanha se abstém)

Sintonia baixa : 457: *garantia para os estados não nucleares contra
ataques nucleares* (Argentina, Brasil, Bolívia e Chile votam abstenção, como os
europeus e os EUA);
459-II: *mísseis* (Argentina, Bolívia e Uruguai votam
abstenção, com os europeus; EUA vota contra)
459-X: *para um mundo livre de armas nucleares*
(América Latina vota a favor, França e Grã-Bretanha,, contra; Itália, Portugal e Espanha
se abstém)
459-XI: *Caminho para a eliminação de todas as armas
nucleares* (abstiveram-se os países da Nova Agenda, latino-americanos e europeus)
459-XII: *Desarmamento nuclear* (América Latina vota a
favor, Europa, contra e Argentina, Irlanda e Suécia se abstém)

Dissintonia perfeita ou quase:
455: *C&T em matéria de desarmamento* (Argentina,
Chile e Uruguai se abstém; a Europa e os EUA votam contra)
459-IV: *promoção do multilateralismo na área do
desarmamento e da não-proliferação* (Europa se abstém; EUA vota contra);
459-XIII : *Desarmamento e desenvolvimento*(com
isolamento dos EUA)
459-XIV: *redução do perigo nuclear* (Argentina e
Equador se abstém)

459-XVIII: *opinião da CIJ sobre a legalidade do uso da ameaça nuclear*

459-Decisão II: *Conferência para estudar a (eliminação de todos os perigos nucleares* (América Latina vota a favor, Europa se abstém, França e Grã-Bretanha votam contra, com os EUA)

460-VII: *convenção sobre proibição de uso de armas nucleares* (América Latina, com exceção da Argentina, que se abstém, vota a favor; a Europa e os EUA votam contra)

RESOLUÇÕES SOBRE TEMAS SOCIAIS E HUMANITÁRIOS

Sintonia perfeita: 501: *Esforços globais contra o racismo*) (isolamento dos EUA)

502: *Auto-determinação palestina*) (isolamento dos EUA)

503.add2: *Direito ao desenvolviment o*(isolamento dos EUA)

503.add2: *Eliminação da intolerância racial* (em alguns parágrafos operativos, levados a voto, houve dissintonia)

503.add.2: *Reforço das organizações regionais em direitos humanos* (Venezuela se abstém)

503. add.2: *Direito à alimentação*) (isolamento dos EUA)

Sintonia alta: 503. add. 3: *Direitos humanos no Turquemistão* (Europa a favor, e latino-americanos se dividem entre votos a favor, abstenção e voto contra)

Sintonia baixa: 499: *Assistência a crianças palestinas*) (Europa mais alguns latino-americanos se abstiveram)

503.add1: *distribuição equitativa dos membros das "treaty bodies" em direito humanos*) (Chile vota com os europeus contra a resolução; Brasil e Paraguai se abstêm)²⁰

503. add.3: *Direitos humanos no Irã*) (Europa unida contra, latino-americanos, dispersos a favor e abstenção)

503. add. 3: *Direitos humanos na RD Congo* (Europa a favor, América Latina se divide entre votos a favor e abstenção)

503.add.2: *Respeito aos propósitos da Carta*) (Argentina, Brasil, Chile e Peru votam abstenção, os demais latino-americanos votam a favor e a Europa vota contra)

Dissintonia perfeita : 502: *Uso de mercenários para violar direitos humanos* (América Latina, a favor; Europa e EUA, contra)

503.add 2: *Impacto da globalização sobre direitos humanos*) (América Latina vota a favor, Brasil e Chile se asbtêm e a Europa vota contra, com os EUA)

²⁰ Significa que a Europa vota contra, a maioria latino-americana, a favor da resolução, e os mencionados se abstêm.

- 503.add2; *Direitos humanos e medidas coercitivas unilaterais*
- 503.add2: *Promoção da ordem internacional equitativa e democrática*) (América Latina vota a favor, Argentina se abstém e Chile vota, com os europeus, contra)
- 503.add2: *Direitos humanos e terrorismo*) (América Latina vota a favor, Argentina e Brasil se abstém e a Europa vota contra)
- 503.add.2 : *Direito a liberdade de ir e vir, viajar*)

RESOLUÇÕES SOBRE TEMAS DE POLÍTICA ESPECIAL

- Sintonia perfeita:** 470 : *Refugiados palestinos* (com isolamento dos EUA)²¹
 470: *Deslocados como resultado dos conflitos de 1967*
 (com isolamento dos EUA)
 470: *Operações da UNWRA*) (com isolamento dos EUA)
 470: *propriedades e rendas de palestinos*) (Isolamento dos EUA)
 471: *Aplicabilidade da Convenção de Genebra relativa à proteção de civis em tempos de guerra aos territórios ocupados* (isolamento dos EUA)
 471: *Territórios ocupados* (*idem*)
 471: *Práticas israelenses que afetam direitos humanos do povo palestino* (*idem*))
 471: *Golã sírio* (*idem*)
- Sintonia alta** 474: *Informação sobre territórios que não se auto-governam* (América Latina e Europa votam a favor, com abstenção e França, GB e EUA)
 475: *Atividades econômicas em territórios que não se auto-governam* (Europa e América Latina votam a favor, França e GB se abstém, e os EUA votam contra)
 478: *Disseminação de informação sobre descolonização* (América Latina e Europa votam a favor, salvo GB e França)
 478: *Implementação da Declaração sobre Descolonização* (América Latina e Europa votam a favor, com exceção de GB, contra, e França, abstenção). +
 478: *Saara Ocidental* (América Latina e Europa se abstém, com algumas exceções; no caso da Europa, Itália)

²¹ Nesta comissão, as resoluções que tratam dos direitos palestinos são, em regra, aprovadas com amplíssima maioria. Os EUA e Israel sistematicamente votam contra.

Sintonia baixa 470 (*comitê especial para investigar práticas israelenses que afetam os direitos humanos de palestinos*) (os latino-americanos votam a favor, com algumas exceções que acompanham os europeus na abstenção)

Dissintonia perfeita: 476: *Implementação pelas agências especializadas da Declaração que outorga independência aos povos colonizados*

THE FIRST, THIRD, AND FOURTH COMMISSIONS OF THE UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY
EULAC VOTING PATTERS 2004¹

ISSUE AREA	FIRST COMMISSION DISARMAMENT				THIRD COMMISSION SOCIAL AND HUMANITARIAN ISSUES				FOURTH COMMISSION SPECIAL POLITICAL ISSUES			
R E S O L U T I O N S A N	Total Convergence	High Convergence	Low Convergence	Total /Near Total Divergence	Total Convergence	High Convergence	Low Convergence	Total Divergence	Total Convergence	High Convergence	Low Convergence	Total Divergence
	458: <i>prevenção de corrida nuclear no espaço exterior, (isolamento dos EUA)</i> ²	459-XXVI: <i>Código de Conduta da Haia sobre proliferação de mísseis</i> (Brasil e México se abstiveram)	457: <i>garantia para os estados não nucleares contra ataques nucleares</i> (Argentina, Brasil, Bolívia e Chile votam abstenção, como os europeus e os EUA);	455: <i>C&T em matéria de desarmamento</i> (Argentina, Chile e Uruguai se abstêm; a Europa e os EUA votam contra)	501: <i>Esforços globais contra o racismo</i> (isolamento dos EUA)	503. add. 3: <i>Direitos humanos no Turquembistão</i> (Europa a favor, e latino- americanos se dividem entre votos a favor, abstenção e voto contra)	499: <i>Assistência a crianças palestinas</i> (Europa mais alguns latino- americanos se abstiveram)	502: <i>Uso de mercenários para violar direitos humanos</i> (América Latina, a favor; Europa e EUA, contra)	470 : <i>Refugiados palestinos</i> (com isolamento dos EUA) ³	474: <i>Informação sobre territórios que não se auto-governam</i> (América Latina e Europa votam a favor, com abstenção e França, GB e EUA)	470 (comitê <i>especial para investigar práticas israelenses que afetam os direitos humanos de palestinos</i>) (os latino- americanos votam a favor, com algumas exceções que acompanham os europeus na abstenção)	476: <i>Implementação pelas agências especializadas da Declaração que outorga independência aos povos colonizados</i>
	459-III: <i>normas ambientais em tratados de desarmamento, (isolamento dos EUA)</i>	459- XIV: <i>Proíbe a produção de material fissil</i> (Grã-Bretanha se abstém e EUA vota contra)	459-II: <i>mísseis</i> (Argentina, Bolívia e Uruguai votam abstenção, com os europeus; EUA vota contra)	459-IV: <i>promoção do multilateralismo na área do desarmamento e da não- proliferação</i> (Europa se abstém; EUA vota contra);	502: <i>Auto- determinação palestina</i> (isolamento dos EUA)		503. add.3: <i>Direitos humanos no Irã</i> (Europa unida contra, latino- americanos, dispersos a favor e abstenção)	503.add 2: <i>limpacto da globalização sobre direitos humanos</i>) (América Latina vota a favor, Brasil e	470: <i>Deslocados como resultado dos conflitos de 1967</i> (com isolamento dos EUA)	475: Atividades econômicas em territórios que não se auto- governam (Europa e América Latina votam a favor, França e GB se abstêm, e os		

¹ Os dados foram obtidos no relatório das comissões, docs. AG/10321, AG/10310 e AG/ 10318

D L E V E L S O F C O N V E R G E		contra)						Chile se asbtêm e a Europa vota contra, com os EUA)		EUA votam contra)		
	459-V: <i>Protocolo de Genebra de 1925 sobre armas bacteriológicas</i> (EUA vota contra)	459-XX: <i>Hemisfério sul livre de armas nucleares</i> (França e Grã-Bretanha e os EUA votaram contra, Espanha se abstém)	459-X: <i>para um mundo livre de armas nucleares</i> (América Latina vota a favor, França e Grã-Bretanha,, contra; Itália, Portugal e Espanha se abstém)	459-Decisão II: <i>Conferência para estudar a (eliminação de todos os perigos nucleares</i> (América Latina vota a favor, Europa se abstém, França e Grã-Bretanha votam contra, com os EUA)	503.add2: <i>Direito ao desenvolvimento</i> o(isolamento dos EUA)		503. add. 3: <i>Direitos humanos na RD Congo</i> (Europa a favor, América Latina se divide entre votos a favor e abstenção)	503.add2; <i>Direitos humanos e medidas coercitivas unilaterais</i>	470: <i>Operações da UNWRA</i>) (com isolamento dos EUA)	478: <i>Disseminação de informação sobre descolonização</i> (América Latina e Europa votam a favor, salvo GB e França		
	459-XIX: <i>Convenção de Ottawa sobre minas anti-pessoais</i> (abstenção dos EUA)	459-XII: <i>Desarmamento nuclear</i> (América Latina vota a favor, Europa, contra e Argentina, Irlanda e Suécia se abstém)	459-XI: <i>Caminho para a eliminação de todas as armas nucleares</i> (abstiveram-se os países da Nova Agenda, latino-americanos e europeus)		503.add2: <i>Eliminação da intolerância racial</i> (em alguns parágrafos operativos, levados a voto, houve dissintonia)		503.add.2: <i>Respeito aos propósitos da Carta</i>) (Argentina, Brasil, Chile e Peru votam abstenção, os demais latino-americanos votam a favor e a Europa vota contra	503.add2: <i>Promoção da ordem internacional equitativa e democrática</i> (América Latina vota a favor, Argentina se abstém e Chile vota, com os europeus, contra)	470: <i>propriedades e rendas de palestinos</i>) (Isolamento dos EUA)	478: <i>Implementação da Declaração sobre Descolonização</i> (América Latina e Europa votam a favor, com exceção de GB, contra, e França, abstenção). +		
	459-XXII: <i>Controle de armas convencionais</i>		459-XIII : <i>Desarmamento e desenvolvimento</i> (com isolamento dos EUA)		503.add.2: <i>Reforço das organizações regionais em</i>			503.add2: <i>Direitos humanos e terrorismo</i>)	471: <i>Aplicabilidade da Convenção de Genebra</i>	478: <i>Saara Ocidental</i> (América Latina e Europa se		

N C E A N D D I V E R G E N C E					<i>direitos humanos</i> (Venezuela se abstém)			(América Latina vota a favor, Argentina e Brasil se abstém e a Europa vota contra)	<i>relativa à proteção de civis em tempos de guerra aos territórios ocupados</i> (isolamento dos EUA)	abstém, com algumas exceções; no caso da Europa, Itália)		
	462: <i>Proliferação nuclear no Oriente Médio</i> (isolamento dos EUA)		459-XIV: <i>redução do perigo nuclear</i> (Argentina e Equador se abstém)		503. add.2: <i>Direito à alimentação</i> (isolamento dos EUA)			503.add.2 : <i>Direito a liberdade de ir e vir, viajar</i>)	471: <i>Territórios ocupados</i> (idem)			
	465: <i>CTBT</i> (voto contra dos EUA e abstenção da Colômbia)		459-XVIII: <i>opinião da CIJ sobre a legalidade do uso da ameaça nuclear</i>						471: <i>Práticas israelenses que afetam direitos humanos do povo palestino</i> (idem)			
			460-VII: <i>convenção sobre proibição de uso de armas nucleares</i> (América Latina, com exceção da Argentina, que se abstém, vota a favor; a Europa e os EUA votam contra)						471: <i>Golã sírio</i> (idem)			

² O número corresponde à identificação do projeto de resolução quando aprovado pela Comissão.

³ Nesta comissão, as resoluções que tratam dos direitos palestinos são, em regra, aprovadas com amplíssima maioria. Os EUA e Israel sistematicamente votam contra.