



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

**XIII CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE LISBOA
A UNIÃO EUROPEIA E AS NAÇÕES UNIDAS**

Lisboa, 22 - 24 Novembro 1995

**INTERVENÇÃO NO PAINEL
O PAPEL DOS AGRUPAMENTOS REGIONAIS NO FUTURO SISTEMA DAS
NAÇÕES UNIDAS**

José Manuel Durão Barroso

Antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros

Vou abordar o tema que me foi proposto sobretudo do ponto de vista da coesão da União Europeia, isto é, de saber se existe ou não coesão da União Europeia no voto e na participação ao longo destes anos nas Nações Unidas e também se a União Europeia tem ou não o peso político e diplomático no âmbito das Nações Unidas que à partida lhe seria possível obter.

Gostaria de começar por apresentar os números referentes às contribuições dos membros da União Europeia para as Nações Unidas, que são os seguintes: 34.4% para o orçamento ordinário e 36.7% para as operações de paz. Vê-se, portanto, que a União Europeia, tomada no seu conjunto, constitui um dos principais, se não mesmo o principal, contribuinte para o orçamento das Nações Unidas. Depois há que levar em conta os pagamentos efectivamente realizados. Segundo os dados mais recentes de que disponho, actualizados a 20 de Outubro de 1995, as contribuições efectivamente pagas pelos Estados membros da União Europeia para o orçamento ordinário e para o orçamento das operações de paz, representam 47.8% do orçamento geral, ou seja, 15 países da União Europeia pagam quase metade do orçamento das Nações Unidas.

A opinião pública europeia tem normalmente uma ideia bastante negativa acerca da coesão da União. Aquilo que é salientado na comunicação social são os casos em que os países discordam – e ninguém chama a atenção para os casos em que os países estão de acordo. Ainda recentemente tivemos um caso especialmente dramático, o voto a propósito dos testes nucleares, que, como se sabe, dividiu a União Europeia de forma significativa, colocando especialmente em dificuldades um dos seus Estados membros.

Mas vejamos a tendência de voto: em 1994, contando as resoluções aprovadas por consenso na Assembleia Geral das Nações Unidas, o voto dos Estados membros da União Europeia foi unânime em 92.1% dos casos. Houve, de facto em 1994, 224 resoluções aprovadas por consenso, 47 resoluções em que houve um voto comum de todos os Estados membros da União Europeia (nesta altura ainda eram doze) e houve apenas voto dividido em 23 resoluções. Ora estes 92.1% de consenso da União Europeia comparam com 91.5% em 1993 e 82.3% em 1976. Se quisermos introduzir nos cálculos 1986, o ano em que Portugal aderiu à União Europeia, apenas 72% das vezes a União Europeia esteve sempre de acordo. Hoje está 92% das vezes. Numa tendência de médio prazo, verificamos que o facto da União Europeia se ter vindo a alargar não tem aumentado o grau de divergência. Pelo contrário, hoje há um nível de coesão de voto muito maior entre os seus membros e refiro-me às resoluções

aprovadas quer em plenário quer nas seis comissões da Assembleia Geral. Os dados referentes à dispersão de votos são igualmente importantes. Assim, temos os já referidos 224 casos de votação por unanimidade de todos os Estados membros das Nações Unidas e os 47 votos comuns da União Europeia; 17 casos de voto dividido num sentido, quer dizer, apenas num sentido é que alguns países se afastaram da posição maioritária e 6 casos de voto dividido em dois sentidos. Se excluirmos as resoluções aprovadas por unanimidade, porque ao fim e ao cabo essas são apenas resoluções que mereceram o consenso de todos os Estados das Nações Unidas, então a estatística passará a ser a seguinte: em 1994, na 49.^a Assembleia Geral, tivemos 67.1% de votos comuns, contra 46.2% em 1986. Portanto, coesão acrescida, passamos de 46% para 67% em menos de 10 anos o que me parece mostrar uma coesão acrescida da União Europeia, contrariamente à ideia popularizada junto do público segundo a qual há uma divergência bastante pronunciada entre os Estados membros.

No plano da União Europeia propriamente dito, ao nível ministerial, a questão das NU não tem, da minha experiência pessoal, grande relevância. Agora posso dar-vos o meu testemunho pessoal no Ministério dos Negócios Estrangeiros, cinco anos como secretário de Estado e três como ministro:

Não me recordo de alguma vez ter havido uma reunião a nível ministerial com o objectivo específico de definir uma estratégia quanto às Nações Unidas. Nunca tal aconteceu. De qualquer modo, obviamente, discutiam-se a nível ministerial muitas questões de estratégia que sabíamos que depois seriam reflectidas no voto das Nações Unidas. Os dois membros permanentes do Conselho de Segurança que são membros da União Europeia, França e Reino Unido, que me recorde, também nunca se disponibilizaram para de algum modo apresentarem no Conselho de Segurança as posições da União Europeia. Foi a Alemanha o país que várias vezes fez apelo nesse sentido e referiu que esses países e outros que são membros do Conselho de Segurança, ainda que não permanentes, deveriam no Conselho de Segurança defender a posição dos doze, ou actualmente dos quinze. O ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, a propósito da questão da ex-Jugoslávia, procurou várias vezes identificar posições da União Europeia com as posições que seriam depois veiculadas no Conselho de Segurança quer pelos membros permanentes europeus, quer pelos membros não permanentes, que eram até há pouco tempo a Espanha e a Bélgica e actualmente são a Alemanha e a Itália. Por isso, podemos dizer que, para alguns Estados membros, sobretudo para as potências nucleares europeias, a União Europeia fica à porta do Conselho de Segurança. Mas também podemos dizer que há

uma tendência, a meu ver expressa sobretudo pela Alemanha (o que está concertada ligado à sua candidatura ao Conselho de Segurança) para que a União Europeia como tal apareça de algum modo representada no próprio Conselho de Segurança.

Em matéria de consulta e coordenação, no entanto, não há nenhum grupo regional que possa competir com a União Europeia. A consulta e coordenação entre os países membros em Nova Iorque são permanentes, intensas e de um modo geral muito transparentes. As consultas entre as diferentes missões são extremamente detalhadas e abordam quer as questões políticas quer as questões técnicas. Há reuniões regulares entre representantes permanentes sob a direcção da presidência e todos os assuntos cobertos pelo Conselho de Segurança e pela Assembleia Geral são submetidos às reuniões de coordenação comunitária. Além das reuniões de representantes permanentes, têm lugar reuniões ao nível dos representantes permanentes adjuntos e dos diferentes peritos que seguem os trabalhos das várias comissões. As reuniões de coordenação durante a Assembleia Geral são quase diárias ou mesmo diárias. Há um grande esforço de coordenação, de harmonização de pontos de vista tendo em vista a formulação de posições comuns. É a Presidência quem normalmente conduz, em nome da União Europeia, negociações com outros Estados membros ou grupos de países sobre projectos de resolução em discussão. Pode também acontecer que um determinado Estado membro, ou alguns Estados membros da União Europeia com especial interesse numa matéria, sejam mandatados pelos restantes para negociar com outros grupos em nome da União Europeia. Em várias ocasiões, e este movimento tem vindo a acentuar-se, a União Europeia desenvolveu no âmbito das Nações Unidas um verdadeiro esforço de *lobbying*, para procurar trazer outros agrupamentos regionais ou outros países para posições coincidentes com as suas.

Há, pois, uma unidade de acção relativamente importante, sem prejuízo de alguns casos que já referirei. De um modo geral, a União Europeia é vista por países e agrupamentos terceiros como um grupo com bastante coesão em termos relativos, pois na realidade há, como já disse, mais de 90% de posições comuns e a verdade é que não existe nenhum outro agrupamento regional que possua um sistema de articulação e de troca de informações tão sofisticado. Para vos dar uma ideia, as declarações feitas pela Presidência em nome da União Europeia são mais de cem em cada Assembleia Geral. Não são apenas as declarações feitas na Assembleia Geral pelo presidente em exercício, em nome dos doze ou actualmente dos quinze. Em todas as reuniões, em todas as comissões, há muitas vezes hipótese de se efectuarem declarações. O ano passado, segundo as minhas estatísticas, que não vão

até ao último dia, tinham sido feitas 126 declarações em nome dos doze. Há também quase sempre um "copatrocínio" comum das resoluções, e há também inúmeros casos de declarações de voto.

Outro aspecto curioso é o dos países que ainda não são membros da União Europeia e que se associam às posições da União Europeia. Têm vindo a associar-se às posições da União Europeia, em número crescente de ocasiões, os 9 países associados da Europa Central e do Leste e, por vezes, Malta e Chipre. Por exemplo, na Assembleia Geral, já sucedeu várias vezes o presidente em exercício da União Europeia afirmar que não fala apenas em nome dos quinze, mas também em nome dos nove países associados da Europa Central e de Leste. Após as negociações de adesão, os quatro países então candidatos, Áustria, Finlândia, Suécia e Noruega, aproximaram muito o seu voto e participaram em todas as reuniões de coordenação, dando muitos contributos para a tomada de posição final. E a Noruega participou até ao momento em que se viu afastada da União Europeia pela decisão maioritária do seu povo. A verdade é que houve uma harmonização dos pontos de vista em termos diplomáticos, e o voto da Suécia, da Finlândia, da Áustria e também da Noruega no período anterior era já praticamente coincidente com o voto dos outros Estados já membros da União Europeia. Através da Presidência e da *troika*, a União Europeia mantém um contacto regular com os Estados Unidos, com os países da Europa Central e de Leste, com Malta, com Chipre, com os países do Espaço Económico Europeu e com vários agrupamentos regionais, para além, obviamente, do próprio Secretário Geral, que, como sabem, não tem cessado de referir a importância dos agrupamentos regionais e procura de algum modo fortalecer uma concepção regionalizada das Nações Unidas.

Diria pois, em suma, que a coordenação comunitária traduz uma identidade de pontos de vista e um grau de coesão que, considerados em termos relativos, devemos reconhecer como muito fortes.

Apesar de tudo, esta coesão é ainda uma coesão relativa, que resulta mais de uma identidade genérica de pontos de vista do que propriamente da vontade de construir uma identidade completa como actor internacional. Ou seja, não é ainda de um voluntarismo político da União Europeia que se trata. Sempre que está em causa um interesse nacional significativo, o Estado membro que sente esse interesse não tem qualquer dificuldade em afastar-se do consenso. Quando confrontados com essas questões, os Estados votam simplesmente noutra sentença e há uma compreensão bastante genérica de que poderão e deverão fazê-lo. Mas são casos, de facto, muito pouco frequentes. É curioso verificar o padrão de comportamento dos Estados nestes

casos. Ou seja, quantas vezes é que um Estado membro ficou em minoria relativamente ao voto maioritário da União Europeia? Pegando nos últimos dados, temos o seguinte: os países que nunca ficaram em minoria, ou seja, que votaram sempre com o sentido geral da União Europeia são dois – a Alemanha e o Luxemburgo. Os países que votam mais vezes fora do consenso são precisamente as duas potências nucleares (e é normalmente por causa das questões nucleares que assim acontece) – a França e o Reino Unido. O Reino Unido no último ano votou catorze vezes em minoria, a França doze, a Irlanda, a Espanha e a Grécia cinco, Portugal e a Dinamarca três, a Itália duas, a Holanda e a Bélgica uma vez. Portanto, do zero – Alemanha e Luxemburgo – a 12 – França – e 14 – Reino Unido – temos um índice de dispersão de voto sempre dentro de uma grande proximidade. E as razões têm a ver, em cada caso concreto, com interesses nacionais muito relevantes. O caso português tem a ver com Timor-Leste. Portugal está no grupo minoritário da União Europeia que tem defendido a manutenção do direito à autodeterminação dos povos no âmbito da comissão respectiva. Hoje em dia, a maioria dos Estados membros da União Europeia abstêm-se nessa votação e Portugal vota com outros, como a Irlanda, por exemplo. Mas o padrão de comportamento dos países é de facto extremamente semelhante, para não dizer coincidente.

Um domínio em que não há, de modo algum, coesão, é o domínio das candidaturas ao Conselho de Segurança. Aí podemos de facto dizer que vigora o espírito do capitalismo selvagem, não há verdadeira solidariedade. Tivemos, aliás, um caso recente, que é um caso que toca Portugal e que é absolutamente inédito e lamentável, o caso da coligação para apoio recíproco entre a Suécia e a Austrália para concorrerem ao lugar de membros não permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou seja, a Suécia evitou a solidariedade comunitária no âmbito europeu, contra Portugal que era a outra candidatura, e isto é de facto, tanto quanto eu sei, a primeira vez que dois países de agrupamentos regionais diferentes fazem esta troca de apoios. A Suécia, como sabem, está traumatizada por ter perdido uma vez o lugar no Conselho de Segurança contra a Nova Zelândia e não quer perder desta vez. Veremos se esta estratégia resulta. Outro caso em que recentemente também esteve envolvido Portugal foi a eleição do Presidente da Assembleia Geral. Como sabem, havia dois candidatos, um candidato português que ganhou e um candidato finlandês. Ora a Finlândia já era membro da União Europeia mas isso não impediu que quando a questão foi posta no âmbito do Grupo Ocidental e Associados se mantivessem dois candidatos dentro da União Europeia. E há muitos outros exemplos. Outro caso recente de falta de coesão da União Europeia foi não ter

conseguido apresentar um candidato único para a UNICEF, o que levou o Secretário Geral a tomar a decisão de nomear para esse cargo um candidato norte-americano, que provavelmente era já à partida a sua tendência. De qualquer forma, fê-lo apresentando inicialmente um bom argumento, o de que os europeus não tinham conseguido apresentar um candidato único.

Os casos em que a União Europeia tem divergido em termos de decisões políticas significativas são de facto a questão de Cuba (a necessidade de pôr fim ao embargo contra Cuba) e as resoluções contra os ensaios nucleares. Ora em relação a Cuba, a verdade é que em 1995 todos votaram a favor da resolução que apela para o fim do embargo contra Cuba, menos três países da União Europeia – o Reino Unido, a Holanda e a Alemanha, que se abstiveram. Como sabem, ao nível das Nações Unidas houve três votos contra – os EUA, Israel e o Uzebequistão. As três abstenções de Estados membros da União Europeia comparam com seis em 1994. Curiosamente, são os três Estados membros de maioria católica que se abstinham em 1994 – Portugal, Irlanda e Itália – que este ano passaram para uma posição a favor do levantamento do embargo. No caso português, posso dizer que a resolução estava tomada mesmo antes do discurso de Sua Santidade o Papa apelar nesse sentido.

Quanto à resolução contra os ensaios nucleares, como sabem, votaram a favor desta resolução dez países da União Europeia. A França viu-se numa posição bastante difícil, votando contra apenas acompanhada pelo Reino Unido, *et pour cause*. Mas abstiveram-se a Espanha, a Alemanha e a Grécia. Portugal, curiosamente, afastou-se aqui daquele que seria o seu voto normal, de acordo com as declarações que vinha fazendo, ou seja, um voto de abstenção. Portugal votou com a maioria, está portanto nos 10 países que deixaram a França relativamente isolada. Um outro ponto de divergência é o do alargamento do Conselho de Segurança. Nesta questão há uma divergência clara entre a Alemanha e a Itália, de certo modo apoiada pela Espanha, pois a Alemanha quer ser o mais rapidamente possível membro permanente do Conselho de Segurança e a Itália prefere trabalhar num conceito de membro semipermanente, uma vez que não pode aspirar ao estatuto de membro permanente. E aqui há de facto uma divergência muito profunda entre estes dois países no que diz respeito ao Conselho de Segurança (deixem-me dizer que prazer eu tenho agora em poder dizer as opiniões claramente, há algum tempo atrás não podia falar com esta sinceridade).

Para terminar, posso dizer-vos que em mesmo nos casos em que sabemos existirem posições diferentes entre os Estados membros da União Europeia, elas depois não se exprimem no âmbito multilateral das Nações Unidas. O caso típico é o da ex-

Jugoslávia, acerca do qual sabemos como é difícil a tomada de posição no âmbito da União Europeia – e eu vivi pessoalmente os últimos três anos com este assunto todas as semanas para não dizer todos os dias – mas a verdade é que ao nível do voto e ao nível da expressão pública nas declarações das Nações Unidas, a União Europeia chega com uma posição que não manifesta, pelo menos em termos formais, divisões.

A União Europeia tem desempenhado também um verdadeiro papel de charneira no âmbito do sistema das Nações Unidas, porque está topologicamente, se quisermos, numa posição intermédia, quer na dimensão Norte-Sul, quer na dimensão Leste-Oeste, que apesar de tudo ainda subsiste em muitas matérias. Por exemplo, quando se trata das questões de ajuda ao desenvolvimento, a União Europeia está sistematicamente numa posição intermédia, entre um país como os Estados Unidos, de um lado, e os países em vias de desenvolvimento, do outro, procurando em regra conciliar as posições que vêm a ser expressas nos documentos finais. Voltando aqui a um testemunho de experiência pessoal, foi durante a presidência portuguesa da União Europeia que se realizou a Conferência do Rio, a ECO 92, e sei bem o papel que Portugal teve nessa altura como presidente em exercício para evitar aquilo que em várias ocasiões aparecia como uma ameaça real de ruptura das conversações entre norte-americanos e japoneses por um lado e os países em vias de desenvolvimento por outro. E nas últimas grandes conferências das Nações Unidas, a Conferência do Cabo, de Copenhaga, mesmo a de Pequim, a verdade é que a União Europeia se colocou muitas vezes numa posição intermédia e julgo que o ambiente que hoje se vive nas Nações Unidas, que é muito menos confrontacional do que aquele que se verificava há cinco ou dez anos atrás, tem obviamente a ver com o fim da guerra fria, com o fim de alguns conflitos que dividiam bastante a comunidade internacional mas o papel crescentemente afirmativo da União Europeia como actor intermédio, actor moderado, tem sido de algum contributo para isso.

De qualquer modo, a União Europeia tem esta coesão que estatisticamente podemos demonstrar ser importante, tem posições de facto que são vistas na comunidade diplomática como de articulação bastante afirmativa, mas isto não significa que haja um verdadeiro protagonismo político da União Europeia no âmbito das Nações Unidas. Aqui há de facto um desfasamento entre a coesão manifesta e a visibilidade política em termos internacionais. O caso recente da ex-Jugoslávia em que os Estados Unidos assumem a condução do processo, tira dúvidas a quem ainda as pudesse ter.

De qualquer modo, a minha análise é bastante mais mitigada do que aquela que vem muitas vezes a público e que procura reduzir a União Europeia a um conjunto descoordenado de países. Não é assim, há uma coesão relativa, tem havido uma

progressiva articulação, não se trata ainda da política Externa e de Segurança Comum, mas trata-se de um nível muito apreciável de convergência de pontos de vista e eu penso que é uma questão de tempo, mais tarde ou mais cedo a União Europeia decidirá se quer ou não dar o salto para uma afirmação mais voluntarista das suas posições, com maior iniciativa, ou se quer manter este estado de coisas: um grau apreciável de coesão, que não tem porém tradução política no plano geral, sobretudo para as opiniões públicas dos seus países e para a opinião pública internacional.