



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

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

Lisboa, 22 - 24 Novembro 1995

SÍNTESE FINAL DA CIL

Álvaro de Vasconcelos

Senhor Embaixador Raúl Morodo, Senhor Embaixador Calvet de Magalhães, Senhoras e Senhores,

Começo por agradecer a todos a presença nesta conferência que marca o início de um novo projecto do IEEI sobre a temática aqui abordada e não posso deixar de mostrar a minha satisfação perante o interesse crescente que o debate acerca das questões das Nações Unidas suscita.

Os 50 anos das Nações Unidas foram o ponto de partida para as reflexões que se fizeram ao longo dos três dias da nossa conferência. E a principal conclusão que podemos tirar é que as Nações Unidas, após o fim da Guerra Fria, provocaram algumas desilusões perante as oportunidades que se lhe pareciam abrir após a queda do Muro de Berlim e que agora é necessário traçarmos uma linha entre as ilusões criadas e a realidade que hoje enfrentamos.

Assim, penso que foram aqui abordadas três grandes questões quanto à tendência actual das Nações Unidas.

A primeira, aqui desenvolvida por Uwe Nerlich e por Martin Van Heuven, é a da ameaça crescente de renacionalização das políticas externas, isto é, de substituição do multilateralismo pelo unilateralismo, com todas as consequências negativas que daí podem advir para o funcionamento das Nações Unidas. Contudo, e esse é o segundo aspecto que eu gostaria de destacar, os Estados e as organizações regionais, para agirem na cena internacional, necessitam hoje em dia da legitimidade que só as Nações Unidas, através do seu Conselho de Segurança lhes pode conferir.

A terceira questão, aquela que, no fundo, mais impacto tem tido na visão negativa que hoje se tem das Nações Unidas, é o que Pierre Hassner chamou de descontinuidade entre poder e legitimidade – tendo as Nações Unidas a legitimidade mas o poder sendo o dos Estados Unidos –; e também entre poder e integração, que diz respeito muito particularmente à relação entre a União Europeia e os Estados Unidos: enquanto a União Europeia representa os valores da integração, da cooperação internacional, pelo menos entre os seus Estados membros, falta-lhe o poder de contribuir para a segurança do seu próprio continente. Há aqui duas descontinuidades entre poder/legitimidade e poder/integração que Pierre Hassner referiu como sendo uma questão muito central. E isso reflecte-se no sistema das Nações Unidas, no dilema que todos nós temos muito presente e que aqui foi chamado de dilema entre o peace-keeping e o peace-enforcement – o facto das Nações Unidas não serem capazes de assumir o peace-enforcement e de termos assistido à tragédia da Bósnia ou à tragédia do Ruanda perante a impotência das Nações Unidas, dos estados da

União Europeia e dos Estados Unidos é evidentemente uma manifestação dessa descontinuidade entre poder e legitimidade que muito contribui para a visão negativa das Nações Unidas. No fundo, ao procurar a máxima legitimidade, é cada vez mais difícil para as Nações Unidas tomar posição. É esta incapacidade para tomar posição que está presente num discurso neutralista em relação ao conflito na Bósnia-Herzegovina e em muitas outras acções das Nações Unidas.

A reforma das Nações Unidas evidentemente deveria responder a estes problemas. Nós falámos de outros aspectos: o orçamento das Nações Unidas, etc. Mas, as questões da legitimidade, da representatividade, da democracia e da resolução desta questão da descontinuidade estão muito presentes e devem estar presentes na reforma das Nações Unidas. Quanto à reforma das Nações Unidas, se ela aparece como uma questão extremamente importante no discurso geral das NU, eu tiraria desta conferência que ela é de extrema importância para a União Europeia. O futuro da União Europeia como uma unidade não só económica mas política vai estar ligado a todo o debate sobre a reforma das Nações Unidas, por paradoxal e estranho que isto possa parecer. E porquê? Porque na reforma das Nações Unidas uma questão central é o possível alargamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que tem a ver com a possibilidade da Alemanha passar a ser membro desse Conselho de Segurança. Isto liga-se ao outro aspecto que eu referi antes, a uma nova tendência para a renacionalização que na Europa seria a criação de um "Concerto das Nações", dos Estados mais poderosos. A Alemanha é a força motora da construção europeia. Aqui, o antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Dr. Durão Barroso, referia que nos Conselhos de Ministros da União Europeia, o único Estado-Membro que ele tem ouvido falar das Nações Unidas e da necessidade de uma posição comum europeia nas Nações Unidas é a Alemanha. A Alemanha está perante o dilema de levar o barco europeu para uma posição comum nas Nações Unidas, o que significaria a Europa ter também política de defesa, política de segurança e não ser só um grande espaço económico ou, então, assumir-se como uma potência semelhante, se quisermos, à França, à Inglaterra ou aos Estados Unidos, evidentemente nos limites do poder que isso representa. Ou seja, se a Europa não for capaz de na Conferência Intergovernamental de 1996 encaminhar-se nesse sentido e num futuro próximo desenvolver uma política externa e de segurança comum com verdadeira capacidade de intervenção, a opção da Alemanha será a de afirmar-se como uma potência como as outras, com as consequências que isso terá em termos europeus para a recriação do tal "Concerto das Nações Europeias", que Anne-Marie Le Glouanec, possivelmente com alguma inquietação, via como sendo o modelo futuro da

organização da segurança europeia para o qual se encaminharia a Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Ou seja, é o próprio modelo europeu que está em causa. Um modelo europeu assim, assente neste "Concerto das Nações", aproximaria-se do modelo das Nações Unidas, que é ele mesmo um concerto de nações com um directório, com todos os problemas que daí advêm.

Eu vou partir do princípio de que o modelo europeu é um modelo desejável não só para a organização da Europa mas para a organização do sistema internacional no pós Guerra Fria. Ou seja, que nós necessitaremos de passar do multilateralismo frágil e de certa forma impotente em que temos vivido no pós Guerra Fria para o multirregionalismo activo, ou seja, para um sistema internacional assente numa relação entre as NU e espaços integrados a nível sub-regional ou regional, espaços integrados abertos. O que significam espaços integrados abertos? (este é um conceito de um outro projecto que nós fizemos mas que tem uma relação directa com aquilo que nós aqui discutimos). Por espaços integrados abertos nós queremos significar, espaços abertos integrados do ponto de vista económico, que não serão blocos fechados, abertos do ponto de vista do comércio internacional, mas espaços integrados abertos sobretudo porque seriam sociedades abertas no sentido de Karl Popper, sociedades democráticas, plurais, diversas, multiculturais e multirreligiosas. No fundo, isto seria a resposta à tal descontinuidade entre integração e poder, se estes espaços regionais, nomeadamente o Europeu, fosse capaz de assumir também a dimensão do poder, do poder militar. Este modelo europeu é fundamental por várias razões mas eu referiria apenas duas que foram levantadas aqui: porque dá um contributo para a coesão entre os seus estados membros, criando um espaço de paz entre eles, torna quase impensável uma situação de guerra; e porque é uma forma de relegitimação da acção dos estados membros, ou seja, não é só a legitimidade das Nações Unidas que é necessária, é precisa também a legitimidade do grupo regional a que se pertence para poder agir na ordem externa, o que contribui para tornar mais difícil aventuras hegemónicas ou imperiais. E, nesse sentido, eu penso que o modelo europeu poderia ser a base do futuro sistema multirregional das NU se, evidentemente, fosse possível noutras regiões do mundo (isto parece uma utopia) criar modelos semelhantes ao europeu e se o modelo europeu avançasse no sentido de um modelo com capacidade política e militar.

Nós discutimos aqui como funciona o modelo europeu. E pelas dificuldades e vantagens do modelo europeu, nós percebemos o que é este modelo a que eu me estou a referir – coesão entre os estados membros na maior parte dos casos nas Nações Unidas mas falta de coesão quando se trata de questões essenciais. Como

referiram Uwe Nerlich e Durão Barroso, quando se trata de questões muito importantes e muito decisivas, há falta de unidade entre os estados membros. Portanto, há aqui uma dificuldade que é ao mesmo tempo uma vantagem, que é a procura de coesão entre os estados membros. Há uma evidente vantagem do modelo europeu, que é a capacidade que a Europa tem demonstrado, por ser um grande bloco económico, de contribuir para o sistema das Nações Unidas do ponto de vista financeiro, de contribuir, como hoje vimos no debate sobre as questões económicas e sociais, para a prevenção dos conflitos. É igualmente importante o contributo que dá para a consolidação dos processos democráticos (vejamos o que representou União Europeia para Portugal e Espanha, e o que representa hoje para os países da Europa Central), por outras palavras, o balanço da acção do grupo regional União Europeia, do ponto de vista da consolidação democrática, é extremamente positivo para Portugal e Espanha (penso que é indiscutível), como é positivo hoje para os países da Europa Central. Portanto, há aqui um bloco que vai alargando o seu espaço de cooperação, de democracia, de integração e isto tem sido um factor de aglutinação e de coesão extremamente importante que devia ser tomado em consideração. Um outro aspecto onde tem sido positiva a acção no quadro das Nações Unidas do grupo europeu é no peace-keeping, que aqui foi referido várias vezes. Qual é a fraqueza fundamental? É exactamente que UE se tem revelado incapaz de resolver as questões que as Nações Unidas elas próprias se têm mostrado impotentes para resolver. As Nações Unidas, por serem um sistema de legitimidade complexa, de tendência para os Estados se neutralizarem mutuamente, é incapaz de agir quando é necessário tomar-se posição. Ora, na UE acontece exactamente o mesmo: quando as questões são centrais, quando têm uma dimensão militar como na Bósnia-Herzegovina, os estados membros da União Europeia têm-se neutralizado mutuamente e temos sido incapazes de assumir uma acção decisiva. Quer dizer, a nossa unidade faz-se na inacção, na gestão das contradições entre os EM como sendo o objectivo central e não fomos capazes de criar um sistema para termos uma unidade na acção. Mas esse não era o tema desta conferência – eu constato esta dificuldade e deixo ao Raúl Morodo, depois, quando nos falar da Conferência Intergovernamental, a responsabilidade de explicar como é que esse problema vai ser resolvido (ou não vai ser resolvido!).

Quanto à acção das Nações Unidas fora da Europa, outro dos temas aqui abordados, eu queria só referir uma questão que talvez não tenha ficado muito clara: a UE tem procurado expandir o seu modelo a outras regiões, a UE desenvolve a ideia de "grupo a grupo", da criação de grupos sub-regionais, faz isso com a América Latina, com o Mercosul, com o Grupo de S. José, valoriza na África o SADCC, isto é, a ideia de

encontrar parceiros sub-regionais e fazer evoluir o sistema internacional para um sistema multirregional parece-me boa. É evidente que ela não pode ser, e esse é o grande problema, uma desculpa para a inacção, para encontrar parceiros impossíveis, como por exemplo, a União Europeia agora relacionar-se em África com a OUA que não é uma entidade do tipo da União Europeia, não é um grupo regional integrado. É evidente que isso seria um convite à inacção e à incapacidade para agir, inventando grupos que não existem do ponto de vista da integração regional. Isso é uma coisa. Evidentemente que continuará a haver uma grande pressão sobre a União Europeia para que ela intervenha directamente. Mas sempre que ela possa encontrar parceiros regionais, sempre que ela possa contribuir para o crescimento da cooperação sub-regional, parece-me positivo que o façamos com uma visão realista, admitindo que isso tem enormes limites, que ainda é um processo extremamente longo e sem transformar o nosso modelo num tipo de ideologia dogmática a que a realidade não corresponde e que nos paralisaria, porque não encontrando parceiros seríamos incapazes de agir. Muitas vezes, seremos chamados a agir nós próprios, e isso é uma pressão que existe sobre os Estados europeus, vinda sobretudo de África, é fortíssima junto das antigas potências coloniais, mas elas têm hoje todo o interesse de não o fazerem isoladamente, de não o fazerem de uma perspectiva meramente nacional, (porque são parte da solução mas também são parte do problema), mas de o fazerem num quadro europeu – europeizar a nossa acção em África, parece-me ser uma prioridade para as antigas potências coloniais, tal como é uma prioridade para as potências que não se consideram coloniais – que nunca o foram ou que o foram num período relativamente curto – de considerarem que os problemas dos Estados que foram potências coloniais ou dos estados do Sul são também seus problemas. E, no fundo, há aqui um equilíbrio a encontrar. Este equilíbrio, esta cooperação, esta solidariedade entre os Estados europeus, que advém do fenómeno europeu ele mesmo, está muito patente hoje nas preocupações, penso, que a Alemanha manifesta em relação ao Mediterrâneo. Em Portugal há muito esta ideia de que os Estados só têm interesses próprios e os interesses da Alemanha não estão no Mediterrâneo, portanto a Alemanha só se vai preocupar com a Polónia, com a Hungria, com a República Checa. Ora, eu constato que hoje há um interesse crescente da Alemanha pelo que se passa no Mediterrâneo. Isto vem do quê? Do fenómeno europeu, da necessidade da Alemanha para ser potência líder da construção europeia assumir o conjunto dos problemas da Europa.

Ora, isto liga-nos à questão da relação com os Estados Unidos. A única constatação que eu queria fazer deste debate sobre as relações Europa-Estados Unidos é que elas

saem extremamente feridas do conflito na antiga Jugoslávia, mas que agora podem ter um novo bom momento. O conflito na antiga Jugoslávia foi um péssimo momento nas relações Europa/Estados Unidos. Eu penso que não devemos escamotear esse facto em nome da amizade e da cooperação transatlântica. Foi um momento extremamente duro, de nós constatarmos que os Estados Unidos não estariam sempre presentes quando problemas graves tivessem lugar na Europa e talvez nos tenha ensinado uma lição. Deveremos então ser nós Europeus a intervir; fomos incapazes de o fazer, hoje os Estados Unidos passaram a ter um maior protagonismo e encaminhamo-nos para uma maior cooperação entre a Europa e os Estados Unidos na resolução dos problemas da Antiga Jugoslávia. O que não é aceitável é a Europa ocupar-se das questões económicas e os Estados Unidos ocuparem-se das questões políticas, porque se isso poderia neste momento ter alguma eficácia não é um programa para o futuro, isto é, a Europa ser o doador da ajuda para as reconstruções e ao mesmo tempo ser incapaz de agir política e militarmente, tal como se passa, no processo de paz para o Médio Oriente. A conclusão a tirar é que nos conflitos do pós Guerra Fria os Estados Unidos não vão por si só ser capazes de resolver os problemas, muitas vezes não estarão presentes mas continuam a ser absolutamente indispensáveis à resolução da maioria dos problemas, indispensáveis para que exista uma convergência entre os próprios europeus na acção. A cooperação entre os Estados Unidos e a Europa continua, portanto, a ser indispensável, indispensável talvez numa perspectiva nova, no reconhecimento pelos Estados Unidos da importância da unidade europeia no domínio político e militar.

Eu terminava, Senhor Embaixador, com três rapidíssimas conclusões em relação a Portugal de que se falou muito pouco nesta conferência: a primeira é que com a nossa adesão à UE, não só temos vindo a europeizar a nossa visão do mundo mas até a universalizá-la. É obvio que nós já éramos membros das Nações Unidas antes de 1974, já éramos membros da NATO. Mas tínhamos uma visão do mundo extremamente restrita, ligada à nossa visão africana, às ideias de Quinto Império e outras que ficam para futuros debates. Ora, com a nossa adesão à UE, temos hoje um maior empenho nas questões europeias mas também nas questões das Nações Unidas. E constatamos pela nossa experiência que o facto de sermos membros da UE tem uma importância muito grande para conseguirmos a nível das Nações Unidas avançar agendas que por sua vez são meramente nacionais. Apesar do que aqui foi dito por alguns, eu continuo a pensar que a questão de Timor teria morrido, teria desaparecido da agenda internacional a partir de 1986 se Portugal não tivesse nessa altura aderido à UE e não tivesse sido capaz de fazer com que a questão dos direitos

humanos (é verdade que a UE não se preocupa com a questão da autodeterminação) tenha vindo a isolar a Indonésia em relação à questão de Timor e isso deve-se à nossa participação na UE. Eu penso que isto é um recado importante para aqueles que continuam a pensar em Portugal que é possível agir internacionalmente de uma forma isolada e que defenderíamos a nossa agenda melhor se assim o fosse.

O segundo aspecto já o referi: que o importante da agenda portuguesa é a sua vontade de europeizar a relação com África, de europeizar numa ligação com as Nações Unidas. Tudo aquilo que nos foi dito sobre Moçambique e Angola tem muito a ver com esta vontade de Portugal não ver Moçambique e Angola como um "domínio reservado" português. Sabemos que não temos dimensão para isso, embora outros pensem em contrário. Mas por mero resultado do nosso realismo, o sabermos que não temos dimensão para fazer de Angola e Moçambique um domínio reservado, tem-nos levado a procurar no quadro europeu e no quadro das Nações Unidas a solução para os problemas de Angola e Moçambique, o que é uma atitude diferente da do passado.

Finalmente, o debate que está na ordem do dia em Portugal, deverá Portugal enviar um batalhão para a Bósnia quando inclusive, dizem algumas sondagens, a opinião pública defende que para a Bósnia só devem ser enviados enfermeiros, especialistas de transmissão, etc. Eu penso que é uma questão fundamental para Portugal enviar um batalhão para a Bósnia e não só pelo argumento tradicional – devemos enviar um batalhão para a Bósnia porque nós não podemos só pedir fundos estruturais à Europa e não contribuir com solidariedade para os objectivos dos outros Estados europeus. Eu acho que nós devemos contribuir com um batalhão para a Bósnia (aliás já devíamos ter contribuído antes, nós portugueses e outros europeus) por duas razões: a fronteira de segurança de Portugal já não é a fronteira entre Portugal e Espanha e digo isso com grande prazer tendo aqui ao meu lado o embaixador Raúl Morodo. A fronteira Portugal-Espanha é uma fronteira de integração e de cooperação. A fronteira de segurança de Portugal é a fronteira da Europa, que ainda por cima é uma fronteira em movimento, é uma fronteira que não está fixa. E, por isso, o envio do batalhão, significa contribuir para o alargamento dessa fronteira de segurança, de estabilidade. O problema de segurança português fundamental é contribuir para a estabilidade na Europa Central e de Leste e no Mediterrâneo mas contribuir sobretudo para o alargamento da fronteira europeia pela via da integração. E, por isso, Portugal deve estar na Bósnia. Deve estar na Bósnia, porque de facto é um interesse vital para Portugal a continuação do projecto europeu, da UE, e o projecto da UE joga-se também, e fortemente, nos conflitos dos Balcãs, nos conflitos da Europa Central, na capacidade da Europa resolver e enfrentar conjuntamente os desafios das suas

fronteiras. Porque se não o fizer conjuntamente, nós regressaremos àquela Europa do Concerto das Nações, na qual Portugal será certamente uma Nação marginal, sem peso, numa Europa extremamente conflitiva, possivelmente numa Europa que se desagregará, não sei. Mas de certeza que numa tal Europa Portugal será uma quantidade menor, sem peso e sem capacidade de influência.

Muito Obrigado.