



3.8 • Integração regional e multilateralismo

A *détente* multilateral Este-Oeste: da CSCE à OSCE

Ana Isabel Xavier

A OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa¹ – é uma organização regional com sede em Viena de Áustria, constituída por 57 Estados membros (incluindo toda a União Europeia, a Federação Russa, países da Ásia Central e da América do Norte). Norteada para a promoção da democracia e direitos humanos, a prevenção e resolução de conflitos, a reabilitação pós-conflito ou a cooperação em matéria de segurança, a sua génese remonta à década de 70 e à Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE). Mantém uma relação de cooperação estreita com outras organizações e instituições internacionais, como a ONU, União Europeia, NATO, CEI e o Conselho da Europa. Os Balcãs tornaram-se o maior campo de ação da OSCE (não obstante divergências na sua eficácia) embora a Organização divida as suas missões entre o Sudeste da Europa e a Ásia Central, com o objetivo de facilitar a resolução de conflitos existentes, ou pendentes de solução, que envolvem diretamente os Estados participantes da Organização.

Ao longo dos últimos anos a OSCE tem sofrido algumas críticas, desde logo na sua responsabilidade principal de denúncia de violações de Direitos Humanos, sendo acusada de “dois pesos e duas medidas” no tratamento desses mesmos casos. Mais recentemente, os meios de comunicação social têm salientado a paralisação da OSCE perante a tensão entre a Rússia e a Ucrânia, visto que a atividade dos representantes da missão especial de observação da OSCE nas regiões de Donetsk e Lugansk está suspensa devido a questões de segurança.

De Helsínquia a Budapeste

No auge do Verão quente de 1975, com a crescente tensão entre grupos de esquerda e da direita portuguesas, o secretário-geral do Partido Comunista da URSS Leonid Brezhnev e o presidente dos EUA Gerald Ford convergiam num equilíbrio recíproco das suas relações político-diplomáticas para dar lugar, em Helsínquia, à Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE)².

Na verdade, para além dos Estados Unidos da América e da União Soviética, também o Canadá e todos os países europeus (incluindo a Turquia e excluindo a Albânia e Andorra) reuniram em três sessões, entre 3 de julho de 1973 e 1 de agosto de 1975 altura em que os 35 Estados presentes³ concordaram no aprofundamento da cooperação multilateral em questões de segurança.

Na próxima década e meia, a CSCE iria assumir-se fundamentalmente como um fórum de diálogo diplomático em que as divisões ideológicas, políticas e económicas revigoradas pelas duas superpotências iriam sendo progressivamente dissipadas.

No entanto, a queda do muro de Berlim a 9 de novembro de 1989 e a dissolução formal do império soviético a 26 de dezembro de 1991 trouxeram desafios acrescidos à democracia e direitos humanos na Europa e, subsequentemente, à CSCE. Os novos desafios geográficos, políticos e étnicos da Europa de Leste do pós-guerra fria colocavam em evidência a insuficiência do quadro de cooperação definido em Helsínquia.

“
Durante a guerra fria as violações de Direitos Humanos foram sempre encaradas como assuntos internos à margem do escrutínio internacional.”

A antever o período de transição que se avizinhava, é assinada a 21 de novembro de 1990 a carta de Paris, em que a CSCE é dotada de instituições administrativas permanentes – um Secretariado, um Centro de Prevenção de Conflitos e um Gabinete para eleições livres – que reforçam a sua capacidade operacional nos domínios da democracia, paz e direitos humanos na Europa. Para além disso, são formalizadas três grandes decisões: a realização de consultas públicas de dois em dois anos entre os chefes de Estado e de Governo; a reunião anual de um Conselho Formal constituído por ministros dos Negócios

Estrangeiros; o encontro regular de funcionários de alto nível dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, em forma de Comité.

Dois anos depois, em julho de 1992, a capital da Finlândia volta a receber os chefes de Estado e de Governo para instituir o alto-comissário para as Minorias Nacionais, o Fórum para a Cooperação na Segurança e o Fórum Económico. É também nesta data que é oficializado o enquadramento da CSCE no Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas relativo a acordos regionais. Mas é só em dezembro de 1994, no decurso da Cimeira de Budapeste (a quarta Cimeira de chefes de Estado), que a assunção de que as competências e o âmbito de atuação precisavam de ser alargadas de uma Conferência para uma Organização se torna clara. A alteração do nome de CSCE para OSCE passou ainda pela adoção de um código de conduta e princípios que devem reger o papel das forças armadas nas sociedades democráticas. De modo a reforçar a capacidade operacional da organização, a segurança e estabilidade na Europa no séc. XXI, a Cimeira de Istambul de 1999 aprova uma “Carta para a Segurança Europeia”, conforme recomendações da declaração da Cimeira de Lisboa, de dezembro de 1996.

Uma segunda área de recomendação relacionava-se com a cooperação em matéria de Direitos Humanos e assuntos humanitários, nomeadamente no Mediterrâneo. Esta área afigurou-se como um marco do acordo de Helsínquia, visto que durante a guerra fria as violações de Direitos Humanos foram sempre encaradas como assuntos internos à margem do escrutínio internacional. O terceiro



Checkpoint da OSCE.

Fonte: <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=zmJgsRtkXICA.N617N3B7R9U>.

“pacote” prendia-se com a cooperação em questões relacionadas com a economia, a ciência, a tecnologia e o meio ambiente.

Estrutura institucional da OSCE

A OSCE institucionalizou vários órgãos de tomada de decisões e atividades operacionais, sendo de realçar:

- Cimeira de chefes de Estado e de Governo – embora com uma regularidade arbitrária, continuam a assumir-se como os instrumentos mais importantes de legitimidade das decisões da OSCE por parte dos Estados participantes, nomeadamente na negociação e execução de decisões em questões mais sensíveis para os Estados membros.
- Conselho Ministerial – o mais alto órgão de decisão entre Cimeiras, reúne anualmente os ministros das Relações Exteriores dos membros no país que exercer a Presidência (rotativa) para promover e controlar a implementação das decisões políticas tomadas nas cimeiras.
- Conselho Permanente – localizado em Viena, reúne semanalmente os embaixadores representantes permanentes dos países membros, sendo o principal órgão decisório e de consulta política da OSCE.
- Conselho Superior – os diretores políticos compõem o Conselho Superior dos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados participantes com o objetivo de supervisionar e coordenar os assuntos da OSCE entre as sessões do Conselho de Ministros.
- Assembleia Parlamentar – Sediada em Copenhaga, é constituída por mais de 300 parlamentares de todos os países membros da OSCE (reúnem anualmente em julho) com o objetivo de assegurar a legitimidade pública das atividades da OSCE. No entanto, a Assembleia não está sujeita à realização de eleições diretas (os Estados participantes são representados de acordo com a dimensão da sua população nacional) e o seu papel limita-se à prática de “bons ofícios” através de visitas, acompanhamento de eleições ou declarações públicas.

A ATA FINAL DE HELSÍNQUIA (1975)

Da ata final de Helsínquia resultaram três grandes “pacotes” de recomendações. Um primeiro, o mais emblemático, relacionado com os aspetos político-militares da segurança que se consubstanciaram num conjunto de dez princípios:

1. Igualdade e respeito dos direitos inerentes à soberania
2. Abstenção do recurso à ameaça ou ao uso da força
3. Inviolabilidade das fronteiras
4. Integridade territorial dos Estados
5. Resolução das disputas por meios pacíficos
6. Não intervenção nos assuntos internos
7. Respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo a liberdade de pensamento, consciência, religião ou crença,
8. Igualdade de direitos e autodeterminação dos povos
9. Cooperação entre os Estados
10. Cumprimento de boa-fé das obrigações derivadas do direito internacional.

- Fórum de Cooperação para a Segurança – reúne-se semanalmente em Viena para discutir medidas destinadas a reforçar a confiança e a segurança na Europa, ocupando-se de questões como o controlo do armamento e o desarmamento, acompanhando também a execução das medidas acordadas.
- Presidência da OSCE – exercida de forma rotativa, anualmente, por um país membro. Da Presidência depende diretamente o representante especial da Presidência em Exercício para a Luta contra o Tráfico de Seres Humanos; o representante pessoal para o Conflito relacionado com a Conferência de Minsk; o representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação; o Alto Comissariado para as Minorias Nacionais; e o Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos.
- Secretário-geral da OSCE – Criada em 1992, esta figura funciona como representante permanente da OSCE, sendo responsável pela gestão diária da estrutura, apoio operacional e execução das decisões, pelo contacto com outras organizações na identificação de pontos de crise, bem como na partilha de informações sobre missões em curso. Do secretário-geral depende a Unidade de Ação contra o Terrorismo; o Centro de Prevenção de Conflitos; a Cooperação Externa; o Gabinete para as Atividades Económicas e Ambientais da OSCE; a Unidade para Assuntos Policiais Estratégicos; e o departamento de formação.
- Tribunal de Conciliação e Arbitragem – estabelecido com base na Convenção sobre Conciliação e Arbitragem no seio da OSCE, que foi assinado em dezembro de 1992, pretende melhorar a capacidade operacional da Organização, promovendo a solução pacífica de controvérsias entre os seus Estados membros.

A promoção dos Direitos Humanos como âncora na ação da OSCE

Neste âmbito destacam-se aqui três estruturas: o Gabinete para as Instituições Democráticas de Direitos Humanos, o alto comissário para as Minorias Nacionais e o representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação.

O primeiro está sediado em Varsóvia, foi pela primeira vez estabelecido como gabinete para Eleições Livres, em 1990. No entanto, o Conselho Ministerial de Praga de 1992 decidiu transformá-lo numa instituição para lidar com todos os aspetos da construção da democracia e da proteção dos direitos humanos. As principais funções da ODIHR prendem-se com o apoio na consolidação das instituições democráticas, na monitorização de conflitos e na promoção e acompanhamento de eleições democráticas e livres. Em relação a este último ponto, foi na Reunião de Copenhaga da Conferência sobre a Dimensão Humana da CSCE de junho de 1990 que foram definidos nove compromissos para a padronização de “eleições livres e justas”, bem assim a permissão da presença de observadores nacionais e independentes de outros Estados, na medida do permitido por lei.

Para além da observação e monitorização de eleições, este gabinete tem também capacidade de formar

e aconselhar juridicamente os Estados na melhoria dos seus processos eleitorais. São disso exemplo a assistência à elaboração da legislação eleitoral e na preparação do dia das eleições na Geórgia e Letónia. Este Gabinete assume ainda responsabilidades no apoio à consolidação de instituições democráticas e na reabilitação pós-conflito, nomeadamente na relação com a sociedade civil e organizações não governamentais que trabalham as questões de género ou a tolerância religiosa.

Porventura a área de intervenção mais controversa do Gabinete para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos resulta da monitorização do compromisso dos Estados na proteção dos direitos das minorias, em especial da comunidade cigana e sinti. Desde 1995 que um ponto de contacto em Varsóvia se disponibiliza para prestar assistência aos Estados participantes na formulação de orientações que permitam a estas comunidades serem representadas politicamente nos países de origem.

Foi no documento de Helsínquia de 1992 que foi instituído o cargo de alto comissário para as Minorias Nacionais com a missão particular de identificar, prevenir e solucionar as tensões étnicas que possam colocar em perigo a paz e a estabilidade, através de mecanismos de alerta precoce para a contenção das ameaças com os meios que tiver à sua disposição. O Alto Comissariado tem estado envolvido na prevenção e resolução de conflitos, sobretudo na Europa Central e Oriental (por exemplo, na Croácia, Estónia, Letónia, Geórgia, Cazaquistão, antiga República Jugoslava da Macedónia, Hungria, Roménia, Eslováquia e Ucrânia). No entanto, têm sido identificadas algumas fragilidades: as minorias nacionais não participam nos processos intergovernamentais de tomada de decisão; os governos nacionais estão muitas vezes envolvidos, direta ou indiretamente, nas questões suscitadas pelas minorias étnicas; o Alto Comissariado tem apenas um papel de parte terceira, externa e independente, não obstante o alto comissário ter o direito, por exemplo, de entrar num território sem o consentimento formal do governo ou o apoio explícito de outros Estados participantes.

A filosofia de atuação do Alto Comissariado é tripla: a proteção dos direitos das minorias serve os interesses das minorias, dos Estados, e das maiorias; as soluções devem ser encontradas dentro dos Estados; as soluções para os conflitos interétnicos devem ser duradouras;

O representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação foi criado em 1997, na sequência dos violentos confrontos na Bósnia, e pretende apoiar os governos em desenvolvimento para uma imprensa livre, independente e pluralista, servindo ainda como ponto de contato para todas as reclamações relativas à violação da liberdade de imprensa. ■

Notas

¹ Página oficial – www.osce.org.

² A iniciativa de se realizar uma conferência sobre a segurança na Europa tinha sido já esboçada nos anos 50 pela União Soviética, mas só na década de 70 é que as condições de progressivo desanuviamento permitiram uma nova era na relação com os EUA e parceiros europeus na formalização de quadros institucionais de cooperação.

³ Portugal foi então representado por Francisco da Costa Gomes, 15.º presidente da República entre 1974 e 1976.