

## DOCUMENTAÇÃO

### As instáveis fronteiras europeias

Com a assinatura da Ata Final de Helsínquia, há quarenta anos, concluiu-se o esforço de acordos e distensão entre os blocos que deu origem à OSCE. Para assegurar a paz e a estabilidade na Europa, os Estados afirmaram o princípio de inviolabilidade das fronteiras. No entanto, desde a dissolução da União Soviética, houve vários movimentos de fronteiras, do Báltico à Ucrânia.

A Ata Final de Helsínquia é considerada como um dos documentos fundamentais do Direito Internacional contemporâneo por conter o decálogo dos princípios que regem as relações entre os Estados que participaram na Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa (CSCE). Na altura da assinatura da Ata, a 1 de agosto de 1975, fizeram-no 35 Estados da Europa e América do Norte, entre os quais se contavam membros da NATO, do Pacto de Varsóvia, neutrais e não-alinhados. Quarenta anos depois, este fórum internacional continua a abarcar a mesma área territorial, com a diferença de ser agora formado por 57 Estados, depois das modificações geopolíticas do último quarto de século. Desde 1995 que tem um estatuto formal de organização sob as siglas OSCE.

Os dez princípios da Ata Final eram, no fundo, a extensão dos princípios da Carta das Nações Unidas, e de algumas recomendações da Assembleia Geral, ao continente europeu, que foram aceites num momento político favorável: o da distensão entre os blocos. Portanto, o conceito de segurança já não se limitava a aspetos exclusivamente militares, ou à mera abstenção do uso ou da ameaça da força, devendo ter -se em conta a componente da cooperação.

A ideia de cooperação era diferente no bloco comunista da do ocidental. Os países da órbita soviética insistiam na cooperação em relação a certos princípios da Ata como os de integridade territorial, inviolabilidade das fronteiras ou não intervenção em assuntos internos, além da cooperação nos aspetos económicos ou científicos. Pelo contrário, os países ocidentais assentavam de modo particular a cooperação no campo humanitário, de forma a liberalizar os contactos humanos numa Europa dividida.

Os acontecimentos posteriores são de todos conhecidos, com a queda dos regimes comunistas. Nesta mutação foi atribuído um papel destacado à difusão do princípio VII do Decálogo, o

respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. No entanto, é de perguntar se outros princípios da Ata de Helsínquia, como o da inviolabilidade das fronteiras e outros relacionados com ele, foram realmente respeitados, dadas as transformações no mapa do Velho Continente.

### O princípio favorito de Moscovo

O enunciado do princípio III da Ata vai servir-nos de ponto de partida para a nossa análise e reflexão: “Os Estados participantes consideram mutuamente como invioláveis todas as suas fronteiras, assim como as fronteiras de todos os Estados na Europa e, conseqüentemente, irão abster-se agora e no futuro de atacar essas fronteiras. Daí que irão abster-se igualmente de qualquer exigência ou ato destinado a apoderar-se e usurpar o todo ou parte do território de qualquer país participante”.

O bloco soviético considerou um sucesso a inclusão deste princípio na Ata, porque significava um reconhecimento do *statu quo* territorial posterior à Segunda Guerra Mundial. Este reconhecimento era tão importante para Moscovo, que não teria problemas em aceitar a presença na Ata de outros princípios como o respeito pelos direitos humanos e pela autodeterminação dos povos. De facto, a interpretação que dava a estes princípios era diferente da feita pelos países ocidentais. Ao fim e ao cabo, o princípio IV, de integridade territorial dos Estados, podia ser esgrimido como um contrapeso ao de autodeterminação dos povos.

De qualquer forma, os soviéticos consideravam a estabilidade das fronteiras como requisito indispensável para uma paz duradoura na Europa. Não foram as disputas territoriais que causaram as guerras na Europa entre os séculos XVII e XX? Para eles, era um assunto definitivamente resolvido desde a conferência de Postdam (1945) e os tratados de Paris (1947), que consagraram um novo mapa europeu.

## As fronteiras modificam-se a partir de dentro

Em última análise, Moscovo teria preferido a expressão *imutabilidade* a *inviolabilidade* das fronteiras. Mas os representantes da Alemanha Ocidental recordaram que o princípio I, sobre a igualdade soberana dos Estados, salienta que “as fronteiras poderão ser modificadas, em conformidade com o Direito Internacional, por meios pacíficos e por acordo”. Os países ocidentais rejeitavam assim qualquer congelamento anti-histórico do *statu quo*, e não aceitavam como definitivas nem a divisão da Alemanha nem a da Europa.

E muito menos o bloco comunista compreendeu nessa altura que as futuras mutações de fronteiras não teriam a ver com agressões bélicas externas, mas com a força dos princípios de autodeterminação dos povos e do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Daí que, no início do pós-guerra fria, as mudanças estivessem ligadas a conflitos intraestatais, que são os que produziram modificações nos mapas das até então União Soviética e Jugoslávia.

A OSCE, tal como a NATO e a UE, reconheceria as novas repúblicas independentes, embora também viesse a estabelecer limites para outras secessões territoriais. Não se aplicaria o reconhecimento nos chamados “conflitos congelados” no Leste da Europa, com territórios independentes *de facto* e que escapam ao controlo dos respetivos governos centrais. Exemplos são os de Nagorno Karabakh, um enclave arménio no Azerbaijão; da Transnistria, território controlado por habitantes de origem russa na Moldávia; e da Abecásia e da Ossétia do Sul, duas repúblicas secessionistas em relação à Geórgia.

Nos dois primeiros casos, a situação continua em ponto morto, embora as repúblicas georgianas tenham proclamado unilateralmente a sua independência em consequência da derrota da Geórgia num conflito com os russos em agosto de 2008. Um acordo de integração e associação estratégica de fevereiro de 2015 suprimiu as fronteiras de ambas as entidades territoriais com a Rússia, o que implica uma confederação de facto com Moscovo.

No entanto, nos documentos da OSCE, da NATO e da UE nunca se aceitaram os factos consumados e continua a aludir-se ao respeito pela independência e integridade territorial do Azerbaijão, Moldávia e Geórgia. Na realidade, é muito pouco provável que recuperem a plena soberania sobre os mencionados territórios, apesar dos longos e estagnados processos de negociação entre as partes em confronto.

### Os limites da antiga Jugoslávia

No caso da antiga Jugoslávia, as fronteiras correspondem, em geral, aos limites entre as seis repúblicas que constituíam o país

organizado federalmente pelo marechal Tito. Um caso complexo é o da Bósnia-Herzegovina. Foi mantida a sua unidade territorial, depois dos acordos de Dayton de 1995, mas com duas entidades, a Federação da Bósnia-Herzegovina, formada por croatas e muçulmanos, e a República Srpska, integrada por sérvios. A relação entre os grupos étnicos não é simples, mas a comunidade internacional estabeleceu um protetorado para garantir a integridade territorial e a convivência.

Pelo contrário, o tratamento dado ao Kosovo foi muito diferente. O princípio VIII da Ata de Helsínquia, que reconhece a autodeterminação dos povos, foi plenamente aplicado no território, com maioria de habitantes de origem albanesa, a tornar-se independente da Sérvia. Sérvios e russos alegariam, sem lugar a dúvidas, que a secessão é contrária ao princípio IV (respeito pela integridade territorial de cada um dos Estados participantes), mas o argumento que parece ter prevalecido está contido no princípio VII, onde pode ler-se: “Os Estados participantes em cujo território existam minorias nacionais respeitarão o direito dos indivíduos pertencentes a tais minorias à igualdade perante a lei, proporcionar-lhes-ão a plena oportunidade para o gozo real dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e, desta maneira, protegerão os legítimos interesses daqueles nesta esfera”.

Neste ponto, foi interpretado, sem dúvida, que a Sérvia não respeitou os direitos da população albano-kosovar, maioritária no território e, conseqüentemente, a sanção aplicável seria a perda da soberania. Moscovo e Belgrado não se cansaram de repetir que, tal como salienta o princípio X, os princípios da Ata “serão aplicados por igual e sem reservas, interpretando-se cada um deles tendo em conta os restantes”. Na realidade, a perda do Kosovo deve também ser interpretada como consequência dos factos sobre o terreno: a intervenção militar da NATO contra a Sérvia de Miloševic em 1999.

### A Rússia e o princípio da não ingerência

Atualmente, o conflito da Ucrânia é o que questiona o cumprimento dos princípios da Ata de Helsínquia. Os países ocidentais acusam a Rússia de violar os princípios e compromissos da OSCE e o Direito Internacional pela anexação ilegal da Crimeia e de Sebastopol e pelas ações destabilizadoras no Leste da Ucrânia.

Pelo contrário, a posição oficial russa continua a atribuir ao Ocidente a responsabilidade dos acontecimentos da Ucrânia, depois do golpe de Estado inconstitucional contra o presidente Viktor Yanukovich. O apoio político, financeiro e organizativo de alguns países da UE à oposição iria, segundo o representante russo na OSCE, contra o princípio VI do Decálogo de Helsínquia: a não intervenção em assuntos internos. Concretamente, um dos seus parágrafos salienta que os Estados participantes “irão abster-se, em todas as circunstâncias, de qualquer outro ato de coerção militar, política,

económica ou de outro tipo, destinado a subordinar no seu próprio interesse o exercício por parte de outro país participante dos direitos inerentes à sua soberania e a obter assim vantagens de qualquer tipo”.

Tal é a importância que Moscovo dá a este princípio, propondo-se desenvolvê-lo na OSCE ao ponto de reafirmar nele a “incontestabilidade dos sistemas internos”. Por outras palavras, os russos opõem-se a qualquer possibilidade de fomentar mudanças de regime não só no seu país, como também em todos aqueles que continuem a considerar a sua esfera de influência.

Esta proposta parece deixar de lado a ideia da “casa comum europeia” de que falava Gorbachov (1989) e a afirmação da democracia como “único sistema de governo” dos Estados da OSCE, acolhida na Carta de Paris para uma Nova Europa (1990). Será uma futura tendência, o regresso na OSCE a uma coexistência de sistemas, como na época da Ata de Helsínquia e da distensão, deixando para trás o propósito de fomentar a democracia?

A. R. R.

## **A OSCE: pela democracia com a cooperação**

A Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) foi uma tentativa de superar na década de 1970 a divisão do Velho Continente em blocos. Longe de se limitar a uma conceção da segurança assente nos aspetos militares, a CSCE focou-se na segurança numa ótica global.

O processo de Helsínquia permitiu iniciar canais de comunicação permanentes entre os Estados europeus, acima da sua pertença ou não aos blocos militares, estabeleceu pautas de comportamento nas relações internacionais através da Ata Final e abriu o caminho para fórmulas de cooperação a longo prazo.

Após o final da guerra fria, a subsequente institucionalização da CSCE e a sua mudança de denominação para OSCE (Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa), marcou a consagração de uma segurança em diversas dimensões (humana, político-militar e económico-meioambiental) a partir da cooperação entre os 57 Estados participantes da Europa, Ásia e América do Norte. Estes Estados aderiram a princípios e compromissos baseados em valores comuns como a consolidação da democracia, o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e a economia de mercado. Daí que a paz e a segurança na área da OSCE sejam em grande parte determinadas pelo respeito desses princípios e compromissos.

A primeira dimensão e básica da OSCE é a *dimensão humana*. Esta dimensão questiona o clássico princípio de não intervenção nos assuntos internos dos Estados, pois os assuntos relativos aos direitos humanos e liberdades não são considerados pelos Estados da OSCE como um assunto interno exclusivo do Estado em causa. Consequentemente, a participação na organização implicaria uma identificação dos Estados com o regime de democracia representativa, visto que os Estados democráticos são mais propícios à cooperação.

Mas a democracia deve cultivar no seu seio os valores que diz defender. Esta é uma tarefa que não só cabe à classe política, como também à sociedade civil. É a sociedade civil a única que pode criar uma cultura democrática, equivalente a uma cultura de paz. Não há dúvida de que a existência de sociedades civis débeis nos antigos países comunistas, e nomeadamente na antiga URSS, tem uma estreita relação com as crises e conflitos que se estão a desenvolver hoje.

No pós-guerra fria, a OSCE delimitou os seus campos de ação (diplomacia preventiva, reabilitação posterior aos conflitos, controlo de armamentos) e iniciou um processo de institucionalização com a Carta de Paris para uma Nova Europa (1990) e as Decisões de Helsínquia (1992). No entanto, os conflitos regionais, e em particular os da antiga Jugoslávia, obrigariam a OSCE a procurar a cooperação com outras organizações como a NATO e a UE. Com o decorrer do tempo, a OSCE ficaria relegada para tarefas civis, e não de forma exclusiva, no campo da segurança europeia. De facto, a organização foi perdendo peso específico, paralelamente aos processos de ampliação da NATO e da UE.

É de sublinhar igualmente que a Rússia fracassou nos seus reiterados propósitos de conceder à OSCE um papel de liderança na segurança europeia, no seu objetivo de se opor ao alargamento da Aliança Atlântica. Além disso, observa-se uma acentuada falta de vontade da maioria dos Estados participantes para fortalecer a OSCE, independentemente de se ter vindo a adotar uma série de reformas de carácter estrutural tendo por objetivo o aumento da sua eficácia.

A. R. R.