

2º CICLO DE ESTUDOS EM HISTÓRIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO

**Relatório de Estágio na Representação
Permanente de Portugal junto da OSCE de
outubro de 2022 a abril de 2023**
**O papel da OSCE no campo da Diplomacia Preventiva: a
questão das minorias étnicas**

Mariana Rodrigues

M

2023



Mariana Rodrigues

Relatório de Estágio na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE de outubro de 2022 a abril de 2023 O papel da OSCE no campo da Diplomacia Preventiva: a questão das minorias étnicas

Relatório de estágio realizado no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação, orientada, por parte da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pelo Professor Doutor Manuel Loff e pelo Professor Doutor Vasco Martins, e por parte da Representação Permanente de Portugal junto da OSCE, pelo Representante Permanente Adjunto da RPPOSCE, Carlos Brito, e pelo Conselheiro da RPPOSCE, Eurico de Matos.

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

2023

aos meus pais e irmã, razão do meu ser.

Sumário

Declaração de honra	6
Agradecimentos.....	7
Resumo	8
Abstract	9
Lista de abreviaturas e siglas	10
Introdução	12
Parte I – Relatório de Estágio.....	15
Capítulo 1. Relatório de Estágio.....	15
1.1. Enquadramento e objetivos do estágio	15
1.2. Descrição da entidade de estágio.....	16
1.3. Descrição das tarefas desenvolvidas e tarefas não implementadas	23
1.4. Duração do estágio.....	37
1.5. Cronogramas de tarefas.....	38
1.6. Considerações finais	42
Parte II – Projeto de Investigação	48
Capítulo 2. Metodologia.....	48
2.1. Objetivos e pergunta de partida	48
2.2. Métodos de recolha de informação	51
2.3. Fontes de informação: constituição do corpus documental.....	52
2.4. Método de tratamento e análise de dados	58
2.5. Cronograma	59
Capítulo 3. Revisão de literatura.....	60
3.1. Diplomacia preventiva	60
3.2. Conflitos étnicos.....	64
3.3. Minorias étnicas na Ucrânia	69
3.4. Minorias étnicas na Letónia.....	78
Capítulo 4. Papel e visão da OSCE.....	84
4.1. Papel e visão da OSCE na abordagem do conceito de diplomacia preventiva	84
4.2. Papel e visão da OSCE na abordagem da questão das minorias étnicas.....	88
Capítulo 5. Estudo de caso: Ucrânia.....	93
5.1. Contextualização	93
5.2. Envolvimento da OSCE	97

Capítulo 6. Estudo de caso: Letónia	108
6.1. Contextualização	108
6.2. Envolvimento da OSCE	109
Resultados	121
Conclusão	125
Referências Bibliográficas.....	127
Anexos	137
Anexo 1 – Plano de estágio.....	137
Anexo 2 – Imagem da minha presença durante o Dia Internacional pela Eliminação da Violência contra as Mulheres momentos antes do início de uma reunião semanal do Conselho Permanente nº 1400.	142
Anexo 3 – Imagem da minha presença durante uma reunião semanal do 1037º Fórum para a Cooperação em Matéria de Segurança	143
Anexo 4 – Imagem da minha presença na sessão “ <i>General Committee on Economic Affairs, Science, Technology and Environment</i> ” a 23 de fevereiro de 2023	143

Declaração de honra

Declaro que o presente relatório é de minha autoria e não foi utilizado previamente noutro curso ou unidade curricular, desta ou de outra instituição. As referências a outros autores (afirmações, ideias, pensamentos) respeitam escrupulosamente as regras da atribuição, e encontram-se devidamente indicadas no texto e nas referências bibliográficas, de acordo com as normas de referência. Tenho consciência de que a prática de plágio e auto-plágio constitui um ilícito académico.

Porto, 14/09/2023

Mariana Rodrigues

Agradecimentos

Primeiramente, gostaria de agradecer aos meus orientadores, Manuel Loff e Vasco Martins, pelo conhecimento valioso e o auxílio fundamental para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço também aos orientadores de estágio na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE, aos meus colegas de estágio e a toda a equipa deste indispensável serviço de administração periférico do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal. Graças ao seu acompanhamento, ensinamentos e orientação adquiri novas competências essenciais para um contínuo crescimento profissional e pessoal.

À minha família mais próxima, agradeço o incondicional apoio especialmente nos momentos de maior dificuldade e ansiedade sobre as incertezas do futuro. Agradeço em especial à minha irmã que será sempre a minha maior força para lutar pelos meus objetivos.

Por fim, não posso deixar de agradecer aos amigos que fiz durante este percurso académico e profissional. Foram fonte de motivação, aliados de alegria e apoio nas horas más. As nossas memórias são eternas.

A todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho, o meu mais sincero agradecimento.

Resumo

A realização de um estágio curricular é essencial para estabelecer uma ponte entre a teoria académica e a prática profissional. O estágio na Representação de Portugal junto da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (RPPOSCE), realizado ao abrigo do programa PECMNE (Programa de Estágios Curriculares do Ministério dos Negócios Estrangeiros), possibilitou a consolidação de conhecimentos e a aquisição de competências cruciais. Mediante as responsabilidades assumidas, que envolviam o acompanhamento dos membros da RPPOSCE em reuniões da organização e o auxílio aos mesmos na redação de telegramas direcionados aos serviços centrais do Ministério dos Negócios Estrangeiros, aperfeiçoou-se capacidades de pesquisa, análise e redação, bem como se estabeleceu valiosos contactos profissionais. Durante o período de estágio, marcado pela contínua deterioração da arquitetura de segurança europeia, consequente do conflito em território ucraniano, obteve-se uma perspetiva clara dos esforços de cooperação internacional dentro da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Assim, tornou-se pessoalmente crucial perceber os esforços da organização na prevenção de conflitos, especialmente os de cariz étnico, duas questões que incorporam tanto o seu *acquis* quanto a sua *raison d'être*. No cenário pós-soviético, caracterizado pelo aumento dos conflitos intraestatais e um renovado foco na diplomacia preventiva, a OSCE desempenhou um papel fundamental na prevenção de conflitos de natureza étnica. O projeto de investigação no presente relatório debruça-se sobre a eficácia da OSCE nesta intersecção e os fatores que determinaram a sua eficiência. Dá-se destaque ao Alto Comissário para as Minorias Nacionais e às Missões OSCE, com foco nos casos da Letónia e Ucrânia (1993/1994-2001), com o intuito de perceber que práticas foram bem-sucedidas e quais as potenciais adaptações necessárias de modo a fomentar uma maior cultura de prevenção num mundo que atualmente vê o número de conflitos étnicos, armados, e de outras naturezas, aumentar em quantidade e escala.

Palavras-chave: Diplomacia preventiva; OSCE; minorias étnicas; Letónia e Ucrânia.

Abstract

A curricular internship is essential for establishing a bridge between academic theory and professional practice. The internship at the Portuguese Representation to the Organization for Security and Cooperation in Europe (RPPOSCE), carried out under the PECMNE program (Curricular Internship Program of the Ministry of Foreign Affairs), enabled the consolidation of knowledge and the acquisition of crucial skills. Through the responsibilities assumed, which involved accompanying the RPPOSCE members to meetings of the organization and assisting them in drafting telegrams addressed to the central services of the Ministry of Foreign Affairs, research, analysis, and writing skills were perfected, and valuable professional contacts were formed. During the internship period, marked by the continuing deterioration of the European security architecture as a result of the conflict on Ukrainian territory, a clear perspective was gained on international cooperation efforts within the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). Thus, it became personally crucial to understand the organization's efforts to prevent conflicts, especially those of an ethnic nature, two issues that are both part of its *acquis* and its *raison d'être*. In the post-Soviet scenario, characterized by an increase in intra-state conflicts and a renewed focus on preventive diplomacy, the OSCE played a key role in preventing conflicts of an ethnic nature. The research project in this report focuses on the effectiveness of the OSCE at this intersection and the factors that determined its efficiency. It focuses on the High Commissioner for National Minorities and OSCE Missions, with a focus on the cases of Latvia and Ukraine (1993/1994-2001), in order to understand which practices have been successful and what potential adaptations are needed in order to foster a greater culture of prevention in a world that is currently seeing the number of ethnic, armed and other conflicts increase in quantity and scale.

Key-words: Preventive diplomacy; OSCE; ethnic minorities; Latvia and Ukraine.

Lista de abreviaturas e siglas

ACMN.....	ALTO COMISSÁRIO PARA AS MINORIAS NACIONAIS
ACNUR.....	ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS
APOSCE.....	ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DA OSCE
CAN.....	CONSELHO DO ATLÂNTICO NORTE
CE.....	CONSELHO DA EUROPA
CEDH	CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS
CEI.....	COMUNIDADE DE ESTADOS INDEPENDENTES
CN.....	CONSELHO DE NATURALIZAÇÃO
CP.....	CONSELHO PERMANENTE
CPC.....	CENTRO PARA PREVENÇÃO DE CONFLITOS
CSBMS.....	MEDIDAS GERADORAS DE CONFIANÇA E SEGURANÇA
CSCE.....	CONFERÊNCIA DE SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA
CSE.....	CONFERÊNCIA DE SEGURANÇA EUROPEIA
DCM.....	DEPARTAMENTO DE CIDADANIA E MIGRAÇÃO
DGACCP...	DIREÇÃO GERAL DOS ASSUNTOS CONSULARES E DAS COMUNIDADES PORTUGUESAS
DGAE.....	DIREÇÃO-GERAL DOS ASSUNTOS EUROPEUS
DGPE.....	DIREÇÃO-GERAL DE POLÍTICA EXTERNA
EPS.....	ESTADOS PARTICIPANTES
EUA.....	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
FLUP.....	FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DO PORTO
FSC.....	FÓRUM PARA A COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA
GNDH.....	GABINETE NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS
IBID.	IBIDEM
IFSH.....	INSTITUT FÜR FRIEDENSFORSCHUNG UND SICHERHEITSPOLITIK AN DER UNIVERSITÄT HAMBURG
MNE.....	MINISTÉRIO/MINISTRO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
OCEEA.....	COORDENADOR DA OSCE PARA ATIVIDADES ECONÓMICAS E AMBIENTAIS
ODIHR.....	GABINETE PARA AS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E OS DIREITOS HUMANOS
OIS.....	ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

ONG.....ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

ONU.....ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

OSCE.....ORGANIZAÇÃO PARA A SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA

OTAN.....ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE

P. PÁGINA

PECMNE PROGRAMA DE ESTÁGIOS CURRICULARES DO
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

PEE.....PRESIDÊNCIA-EM-EXERCÍCIO

PEPACMNE.....PROGRAMA DE ESTÁGIOS PROFISSIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO
CENTRAL DO MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

PNUD.....PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO

PP. PÁGINAS

RFOM.....REPRESENTANTE PARA A LIBERDADE DOS MEDIA

RPPOSCE.....REPRESENTAÇÃO PERMANENTE DE PORTUGAL JUNTO DA OSCE

RSSA.....RÉPUBICA SOCIALISTA SOVIÉTICA AUTÓNOMA

RSSU.....REPÚBLICA SOCIALISTA SOVIÉTICA DA UCRÂNIA

S.D. SEM DATA

S.P. SEM PÁGINA

SALW.....ARMAS LIGEIRAS E DE PEQUENO CALIBRE

SG.....SECRETÁRIA-GERAL

TCA.....TRIBUNAL DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM

UE.....UNIÃO EUROPEIA

UNESCO.....ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA

URSS.....UNIÃO DAS REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS

VR.....VERKHOVNA RADA

Introdução

O presente relatório nasce no âmbito do plano de estudos do segundo ano do mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação, na especialização de Relações Internacionais e Cooperação. No decorrer da minha formação académica neste mestrado multidisciplinar, os estudos de segurança foram o campo que mais me despertou interesse. Neste sentido, e reconhecendo a necessidade imperativa de não apenas implementar, mas também ampliar os meus conhecimentos sobre segurança, tanto em questões relacionadas ao ciclo de conflitos, manutenção de paz e cooperação internacional, optei por me candidatar ao cargo de estagiária na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE (RPPOSCE), localizada em Viena. Esta oportunidade ímpar, a qual teve a duração de 6 meses, foi tomada sob a égide do Programa de Estágios Curriculares do Ministério dos Negócios Estrangeiros (PECMNE). Ademais, cumpre destacar que foi a partir da experiência propiciada por este estágio que surgiu o tema do projeto de investigação do presente relatório.

O atual cenário de conflito na Ucrânia, questão premente em todos os assuntos abordados nas diversas reuniões da OSCE, que se prolonga há mais de um *annus horrendus*, despertou em mim a imperiosa necessidade de compreender o papel da organização num momento prévio à eclosão de conflitos. Conforme mencionado por Roosevelt (apud Azevedo, 2002:114): “*more than an end to war, we want an end of the beginning of all wars*”¹. Com isto em mente, pareceu-me crucial olhar para um período histórico onde a OSCE tivera um papel essencial dentro do campo da prevenção de conflito.

O fim da Guerra Fria e o sucessivo colapso da União Soviética, no início dos anos 90, transformaram por completo a arquitetura geopolítica global. Conforme destacado por Martins (2016), a dissolução do bloco soviético deu origem a uma proliferação de novos Estados, cuja formação se deu primordialmente com base na preponderância de determinado grupo étnico. Esta nova realidade trouxe à superfície tensões étnicas latentes, tornando os conflitos de natureza étnica uma preocupação crescente

¹ Tradução livre: "mais do que o fim da guerra, queremos o fim do início de todas as guerras".

(Vollabaek, 2009). Neste contexto, o conceito de diplomacia preventiva começou também a ganhar cada vez mais importância, tendo sido integrado no relatório de 1992 “*An Agenda for Peace*” por Boutros-Ghali. Este tipo de diplomacia visa identificar e combater os sinais precoces de conflito, nomeadamente através de “*early warning*” e “*early action*”, na tentativa de prevenir a eclosão de tensões em conflitos armados (Boutros-Ghali, 1992 e Ramcharan, 2020). A necessidade de abordar as tensões étnicas e prevenir conflitos tornou-se então crucial e a OSCE foi uma das organizações internacionais que mais se envolveu com as mesmas.

Posto isto, foi decidido que o projeto de investigação iria tentar perceber, não só qual foi a eficiência da OSCE no campo da diplomacia preventiva e nas questões das minorias étnicas, mas também os fatores que influenciaram a sua eficiência, seja de forma positiva ou negativa, no período pós-soviético. Assim, surge o subtítulo: “O Papel da OSCE no campo da diplomacia preventiva: a questão das minorias étnicas”. De modo a responder à pergunta de partida “A OSCE tem sido eficiente na implementação da diplomacia preventiva de modo a evitar a eclosão de tensões entre grupos étnicos? Que fatores determinam e condicionam essa eficiência?”, a Ucrânia e a Letónia foram escolhidas como estudos de caso. A escolha do estudo de caso como método de investigação é crucial pois, tal como Flyvbjerg (apud Denzin e Lincoln, 2011) salienta, os mesmos impulsionam o desenvolvimento cumulativo do conhecimento. Neste sentido, será então possível perceber que abordagens foram implementadas com sucesso e quais precisam de alterações. Além disso, tendo em conta que a maioria das pesquisas encontradas são, habitualmente, realizadas numa das seis línguas oficiais da organização (alemão, espanhol, francês, italiano, inglês e russo) e, assim, considerando a limitada quantidade de literatura em português não apenas acerca da OSCE, mas também sobre a intersecção entre diplomacia preventiva e questões de minorias étnicas dentro da organização, o presente relatório é redigido em português com o intuito de enriquecer este *corpus* literário.

Tendo em conta a índole deste trabalho, o mesmo divide-se em duas partes: a primeira referente apenas ao relatório de estágio e a segunda ao projeto de investigação. Na primeira parte, intitulada “Relatório de Estágio”, enquadra-se o primeiro capítulo, de nome igual, no qual, se relata meticulosamente o estágio realizado na Representação

Permanente de Portugal junto da OSCE, mencionando o seu enquadramento, objetivos, caracterização da entidade de acolhimento, descrição de tarefas implementadas, duração do estágio, cronograma de tarefas, e reflexões finais.

Na segunda parte, “Projeto de investigação”, estão incluídos todos os capítulos subsequentes, do capítulo 2 ao capítulo 6. No capítulo 2, designado “Metodologia”, conforme o seu nome sugere, são discutidos detalhadamente todos os aspetos relacionados à metodologia: objetivos e pergunta de partida; métodos de recolha de informação; *corpus* documental; método de tratamento e análise de dados e cronograma. No capítulo 3, “Revisão de Literatura”, procede-se a uma análise da literatura pertinente aos principais conceitos e temas abordados neste estudo. Estes incluem a diplomacia preventiva, conflitos étnicos, minorias étnicas na Ucrânia e minorias étnicas na Letónia. Por sua vez, no capítulo 4, intitulado “Papel e visão da OSCE”, procura-se perceber a postura adotada pela organização relativamente ao conceito de diplomacia preventiva e à problemática das minorias étnicas. Nos capítulos finais, 5 e 6, são analisados os estudos de caso da Ucrânia e da Letónia, respetivamente, de modo a gerar respostas que serão posteriormente ponderadas na secção “Resultados”.

A elaboração deste relatório visa não apenas elucidar sobre o trabalho desenvolvido pela entidade de estágio, a Representação de Portugal junto da OSCE, mas também procura fornecer uma contribuição construtiva para o aprimoramento do papel da organização na esfera da prevenção, com ênfase particular nas questões relativas às minorias étnicas.

Parte I – Relatório de Estágio

Capítulo 1. Relatório de Estágio

1.1. Enquadramento e objetivos do estágio

De modo a concluir o mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação e sucessivamente obter o grau de mestre, é necessário cumprir um dos dois requisitos obrigatórios: dissertação ou relatório de estágio. Visando obter uma experiência prática e enriquecedora que permitisse, não só aprofundar, mas também aplicar os conhecimentos teóricos adquiridos ao longo do presente mestrado, dentre as opções disponíveis, escolhi a realização de um estágio. A este propósito, concorri à XX edição do Programa de Estágios Curriculares do Ministério dos Negócios Estrangeiros (PECMNE), tendo então ficado na posição de estagiária para a Representação Permanente de Portugal junto da OSCE (RPPOSCE), em Viena, Áustria. Assim sendo, no sentido de realizar o estágio e o presente relatório, tive como orientadores internos (académicos) Manuel Loff e Vasco Martins e como orientadores externos o Representante Permanente Adjunto da RPPOSCE, Carlos Brito, e, posteriormente, o Conselheiro da RPPOSCE, Eurico de Matos.

Tal como pode ser constatado no plano de estágio (Anexo I), foram determinados dois tipos de objetivos: os gerais e os específicos. Os objetivos gerais do presente estágio passavam pela: compreensão do papel do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) na sua interação com entidades e realidades da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE); melhoria do conhecimento sobre a realidade da OSCE, tanto no que toca aos assuntos inerentes às suas três dimensões (político-militar, económico-ambiental e humana), como no contexto global da organização; e estabelecimento de contacto com entidades e autoridades na OSCE e seus Estados Participantes (EPs), com o intuito de aprender melhores práticas em contexto internacional. Já os objetivos específicos centravam-se na: compreensão tanto das dinâmicas da Representação Permanente de Portugal junto da OSCE, como das da organização em si; compreensão da dinâmica do relacionamento multilateral do nosso país com a organização e os seus respetivos EPs; melhoria das capacidades de redação

de relatório, telegramas e outros; e, por fim, aprendizagem em atuar numa equipa multidisciplinar.

Posto isto, os presentes objetivos, já pré-determinados no plano de estágio, foram alcançados à medida do cumprimento das tarefas implementadas no presente estágio, tarefas essas que irão ser abordadas detalhadamente na secção 1.4 do presente relatório de estágio.

O estágio desempenhou, então, um papel fundamental na realização do meu relatório, não só para o desenvolvimento da parte correspondente ao relatório de estágio, mas também para o projeto de investigação.

Durante o estágio, tive a oportunidade de vivenciar de perto o funcionamento e as atividades da OSCE, principalmente dentro do contexto da atual guerra na Ucrânia. Neste sentido, despertou-se a curiosidade de investigar também as ações e estratégias implementadas pela OSCE antes do momento de eclosão de um conflito. Neste sentido, o estágio inspirou-me então a estudar e analisar os esforços da organização no campo da diplomacia preventiva e das questões das minorias étnicas.

Assim, o estágio na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE serviu como um catalisador para o desenvolvimento do meu projeto de investigação, ao fornecer uma base sólida e inspiradora para o tema abordado. Através desta oportunidade, tive acesso a informações valiosas, conhecimento especializado e uma visão privilegiada do trabalho da organização, o que, naturalmente, contribuiu significativamente para a qualidade e relevância do presente relatório de estágio.

1.2. Descrição da entidade de estágio

A presente secção incide sobre a caracterização da entidade de estágio. Assim, tendo em conta as funções bilaterais do posto da Representação Permanente de Portugal junto da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, no qual realizei o meu estágio, o capítulo irá ser dividido em três secções: primeiramente, a secção dedicada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal, do qual a Representação Permanente de Portugal na OSCE, assunto da segunda secção, faz parte, e por fim, a OSCE.

1.2.1 Ministério dos Negócios Estrangeiros

O alvará de 29 de novembro de 1643, no período pós Restauração, foi redigido durante o reinado de D. João IV e conta com a criação da primeira Secretaria de Estado. Quase um século depois, durante o reinado de D. João V, o mesmo divide a Secretaria de Estado em três secretarias, tal como consta no alvará de 28 de julho de 1736, sendo estas as seguintes: a dos Negócios Interiores do Reino, a da Marinha e dos Domínios Ultramarinos e a dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. No ano de 1820, a 27 de setembro, decidiu-se que a secretaria dos Negócios Estrangeiros e de Guerra dividir-se-ia em dois ramos, essa separação foi posteriormente confirmada tanto pela Carta de Lei de 12 de junho de 1822 como pelo alvará de 30 de setembro de 1828 (Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal, s.d.). Desde então, foram atribuídas, progressivamente, à Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros os assuntos que contemporaneamente competem ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (*ibid.*, s.p.).

O Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal é, então, um atual órgão do governo português destinado aos assuntos relacionados à política externa do país. Posto isto, a Rede Externa do MNE, constituída por embaixadas, postos consulares e missões ou representações permanentes, incorpora, nestes postos, a representação da República Portuguesa junto dos outros países, ou, como é neste caso, de organizações internacionais (*ibid.*, s.p.).

As funções primordiais do MNE e dos postos que o constituem, passam, essencialmente, pela preparação e execução da política externa, proteção dos cidadãos portugueses no estrangeiro, promoção da cultura e língua portuguesa, condução de uma política de cooperação e desenvolvimento com os demais parceiros internacionais, e, igualmente, definir, em conjunto com outros ministérios o quadro político de participação das Forças Armadas e Forças de Segurança portuguesas em missões internacionais (Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal, s.d.).

No que toca à sua estrutura orgânica, o MNE compreende tanto com serviços administrativos diretos ao ministério como os indiretos. Nos serviços administrativos diretos o ministério usufrui de dois tipos: os periféricos e os centrais. Integram os serviços administrativos diretos periféricos as embaixadas, consulados, missões e representações permanentes e nos centrais a Secretária-geral (SG), a Direção-Geral de

Política Externa (DGPE), a Direção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE) e a Direção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas (DGACCP). O MNE conta ainda com os serviços administrativos indiretos como o Fundo para as Relações Internacionais, o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua e, ainda, a Comissão Interministerial de Limites e Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas (Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal, s.d.).

A estrutura orgânica do MNE português engloba o Conselho das Comunidades Portuguesas, como órgão consultivo, e, ainda, outra estrutura, nomeada, Comissão Nacional da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) (*ibid.*, s.p.).

1.2.2 Representação Permanente de Portugal junto da OSCE

A presença de Portugal na OSCE data do processo de formação da Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), posteriormente institucionalizada e denominada como Organização para a Cooperação e Segurança na Europa (OSCE), tendo sido um dos 35 signatários da Ata Final de Helsínquia de 1975 e parte do grupo original de países signatários da Carta de Paris de 1990 (Representação Permanente de Portugal junto da OSCE, s.d.).

Assim sendo, a Representação Permanente de Portugal junto da OSCE surge como um serviço administrativo direto periférico com o objetivo de promover e desenvolver as relações de cooperação com a OSCE e os seus estados participantes (EPs) nos principais vetores operacionais da organização (*ibid.*, s.p.).

A Representação, que partilha localização com a Embaixada de Portugal em Viena, encontra-se em Opernring 3/1, 1010, Viena, Áustria. Durante o período de estágio, a Representação dispunha do seguinte corpo: o representante permanente/Embaixador Jorge Lobo de Mesquita e, posteriormente, a partir do dia 29 de dezembro de 2022, o Embaixador Pedro Nuno Bártolo; o representante permanente adjunto Carlos Brito; o conselheiro Eurico de Matos; o chanceler José Moura; a assistente do embaixador Marta Lopes; o técnico superior Micael Jorge (Representação Permanente de Portugal junto da OSCE, s.d.). Normalmente, a Representação conta também com estagiários(as) tanto do

programa PECMNE como do PEPACMNE (Programa de Estágios Profissionais na Administração Central do Ministério dos Negócios Estrangeiros).

A partir da Representação, Portugal apoia e participa no acompanhamento dos trabalhos da Organização nas suas três dimensões - político-militar, económico-ambiental e humana – e na sua abordagem abrangente da segurança. Destarte, as tarefas centrais executadas pelo corpo da Representação passam pela participação em reuniões entre EPs, como também nas sessões semanais do Conselho Permanente (CP) OSCE e do Fórum para a Cooperação em matéria de Segurança (FSC) e, adicionalmente, em seminários, conferências, *workshops* e reuniões de coordenação da União Europeia (UE). Sendo a Representação responsável pela coordenação e veiculação das posições de Portugal junto dos demais estados membros. Assim sendo, o seu trabalho incide, essencialmente, no registo, relato e sinalização das questões prementes da OSCE ao Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal.

Da participação portuguesa na OSCE há a salientar três momentos cruciais na organização: a Cimeira de Lisboa de 1996, do qual resultou o Documento de Lisboa de 1996, a Presidência-em-Exercício da Organização em 2002, e consequentemente o 10º Conselho Ministerial OSCE, no Porto, e mais recentemente, a Presidência do Fórum para a Cooperação na Segurança de 2016 (De Lisboa a Hamburgo: Declaração sobre o Vigésimo Aniversário do Quadro da OSCE para o Controlo de Armas) (Representação Permanente de Portugal junto da OSCE, s.d.).

1.2.3 Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

a) Contextualização da origem CSCE/OSCE

A Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), atualmente designada como Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), tem como sua data de fundação o dia 30 de julho de 1975, altura que marca o início das reuniões para assinatura da Ata Final do Acordo de Helsínquia (Gaddis, 2007). Todavia, a ideia de uma Conferência de Segurança Europeia é proposta já no ano de 1954 pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros soviético, Viatcheslav Molotov (Kissinger, 2003). Esta proposta de Molotov tinha como propósito a ratificação das fronteiras na Europa, mas sem a participação dos Estados Unidos da América (Gaddis, 2007), pois, tal como o diplomata americano Henry Kissinger (2003) argumentou:

“(...) um dos objetivos políticos permanentes da União Soviética foi sempre – e ainda continuava a ser – reduzir o nosso protagonismo mundial, que a própria ideia de uma Conferência de Segurança Europeia foi avançada, antes de mais, tendo por objetivo expulsar os Estados Unidos da América (...)” (Kissinger, 2003:581).

Mesmo perante o insucesso inicial da iniciativa de Molotov, os soviéticos continuaram a iterar a sua posição até a reunião de 17 de março de 1969 do Pacto de Varsóvia, onde é convocada a Conferência de Segurança Europeia (CSE) com os seguintes objetivos: (i) melhorar as relações entre os blocos Ocidente-Oriente; (ii) reconhecer a inviolabilidade das fronteiras europeias e (iii) reconhecimento intragermânico (*ibid.*, pp.563-564). Em contrapartida, a grande mudança desta proposta soviética decorre a 3 e 4 de abril do mesmo ano, quando o Embaixador soviético nos Estados Unidos da América, Anatolyn Dobrynin, se reúne com Kissinger e informa o mesmo sobre a convocatória da CSE, como também, do facto de Moscovo estar a favor de aceitar a participação americana na mesma (Kissinger, 1969). Apesar do apoio dos restantes membros Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) à proposta soviética, Nixon e Kissinger salientam que é necessária a resolução de questões primordiais - tal como a permanente ameaça de livre acesso a Berlim Ocidental e a redução de forças armadas convencionais na Europa - de modo a que a CSE, aquando da sua realização, fosse uma iniciativa com sucesso (*idem*, 2003).

No mês de julho de 1973 a conferência inicia-se e é denominada como Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE). A janeiro de 1974, após longos meses de discussão entre os 35 Estados Participantes, iniciou-se a redação dos Acordos de Helsínquia que posteriormente se tornaram na Ata Final de Helsínquia (*ibid.*, p.566). Os 10 princípios constituintes desse documento, também conhecidos como Decálogo de Helsínquia, são ainda fundamentais nos dias de hoje tanto como guia de funcionamento para a Organização como para a arquitetura da segurança europeia (Møller, 2008). Destarte, a CSCE torna-se um símbolo do espírito de *Détente* predominante nessa altura, onde as duas superpotências principais da Guerra Fria, tal como os seus aliados e estados não-alinhados, convergem nas questões gerais da segurança e a cooperação na área Euro-Atlântica (Galbreath, 2007). Contudo, a

assinatura desse mesmo documento tinha especial importância para os soviéticos pois denotava a declaração americana do *status quo* da divisão do mapa da Europa e, conseqüentemente, tal como o historiador americano, John Lewis Gaddis (2007) refere, precava um possível efeito domino a outras situações similares à “Primavera de Praga” (Gaddis, 2007).

O investigador político David J. Galbreath (2007) argumenta que o documento de Helsínquia foi especialmente marcante por três motivos: primeiramente, prenunciou o fim da Guerra Fria e estabeleceu objetivos necessários para a segurança e cooperação no período pós-soviético; em segundo, afirma que o presente é o primeiro documento internacional a tomar uma abordagem holística e abrangente da segurança e, por último, destaca que a OSCE, ao contrário de outras organizações internacionais é concedida sob compromissos políticos e não legais.

b) Institucionalização: de CSCE para OSCE

No início de 1990, concomitante ao fim da guerra fria, a CSCE evolui de uma série de cimeiras para a institucionalização política da organização (Galbreath, 2007). A adoção da Carta de Paris a novembro de 1990 estabelece também a criação do Secretariado, apoio operacional da Organização dirigido pelo(a) Secretário(a)-Geral e o Centro para Prevenção de Conflitos (CPC), em Viena, e o Gabinete para Eleições Livres, atualmente denominado Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos, em Varsóvia (*ibid.*, p.43). Dois anos mais tarde, em 1992, no documento “Helsínquia: Desafios da Mudança” é criado o Fórum para a Cooperação em matéria de Segurança (FSC) e em março do mesmo ano, é assinado o Tratado de Céus Abertos (*ibid.*, p.44). No mesmo ano, os Estados da organização proclamam a CSCE como um acordo regional segundo as normas do Artigo 53 da Carta das Nações Unidas (ONU) sobre acordos regionais, tal declaração foi posteriormente reconhecida pela própria ONU (Møller, 2008). Não obstante, é em 1994, na cimeira de Budapeste que a institucionalização e a mudança de no nome do termo “Conferência” para “Organização” toma lugar (*ibid.*, p.45).

c) OSCE: Estrutura e Dimensões

Posto isto, a atual estrutura OSCE conta com organismos de decisão, estruturas executivas, missões/operações no terreno e outros órgãos relacionados à organização.

Como organismos de decisão a organização conta com Representantes da Presidência em Exercício (PeE) e a Assembleia Parlamentar da OSCE (OSCE, 2019). Dentro dos organismos de decisão é também crucial mencionar as Cimeiras com chefes de estado ou governos dos EPs; o Conselho Ministerial, órgão principal de decisão da organização que se reúne uma vez por ano – contando com a presença dos ministros de negócios estrangeiros dos EPs –; o Conselho Permanente (CP), que se reúne semanalmente em Viena com a presença dos Representantes Permanentes dos EPs; o Fórum para a Cooperação em matéria de Segurança (FSC), acontece também semanalmente em Viena para discussão dos EPs em matéria de estabilidade militar e segurança, e por fim a Troika, um mecanismo de consulta da PeE constituída por representantes da Presidência do mandato anterior e do mandato seguinte ao corrente (*ibid.*, p.4). No que toca a estruturas executivas a organização conta com uma Secretária Geral responsável pelo Secretariado e, também, a Representante para a Liberdade dos Média – sendo a diplomata portuguesa Teresa Ribeiro quem correntemente exerce o cargo; em Varsóvia o Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos e, em Haia, o Alto-Comissário para Minorias Nacionais (Costa, 2006). Os outros órgãos relacionados à organização são o Grupo Conjunto de Consulta, encarregue de questões relativas ao cumprimento das disposições do Tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa; Comissão de Consulta dos Céus Abertos, que reúne regularmente em Viena com os representantes dos 34 países que assinaram o Tratado dos Céus Abertos; e, por fim, o Tribunal de Conciliação e Arbitragem (TCA), um mecanismo para resolução pacífica de conflitos segundo o direito internacional e os princípios OSCE (OSCE, 2019). As operações no terreno apoiam os países anfitriões na implementação de seus compromissos da OSCE através de mandatos desenhados concretamente para corresponder às necessidades de cada (*ibid.*, p.6).

São estas estruturas OSCE que implementam a abordagem abrangente à segurança pelas três dimensões que regem a organização: 1º político-militar, 2º económica-ambiental e 3º humana. A ideia destas três dimensões surge dos três pacotes políticos organizados pelos ingleses aquando do Tratado de Helsínquia, sendo o Pacote I dedicado a questões de segurança, o Pacote II a questões económicas e o Pacote III a questões de direitos humanos e liberdade de movimentos (Kissinger, 2003).

1.3. Descrição das tarefas desenvolvidas e tarefas não implementadas

Durante o meu estágio realizado na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE, e tal como previsto no plano de estágio (Anexo I), pude desenvolver uma série de tarefas que contribuíram para o meu crescimento profissional e para o bom funcionamento da instituição. No total, foram realizadas dez tarefas, nove das quais já estavam acordadas no plano de estágio. As tarefas estavam divididas em duas categorias: as inerentes ao normal funcionamento do estágio e as constituídas a partir do meu contributo original. A primeira categoria, tarefas inerentes ao normal funcionamento do estágio, contava, segundo o plano de estágio, com a realização de 6 tarefas, contudo, foi realizada ainda mais uma tarefa dentro desta vertente. Na segunda categoria, tarefas constituídas a partir do meu contributo original, foi cumprido, tal como esperado no plano de estágio, 3 tarefas. Adicionalmente, devo esclarecer que, ao contrário das tarefas inerentes ao normal funcionamento do estágio, à exceção da tarefa adicional, que foram realizadas durante os 6 meses de estágio, as tarefas constituídas a partir do meu contributo original apenas foram contabilizadas durante os três primeiros meses originais do estágio. Por outras palavras, apesar de as mesmas terem continuado a ser inevitavelmente exercidas em horas pós-estágio, não contaram como tarefas oficiais do estágio nos três meses adicionais de prolongamento.

Posto isto, deverá então descrever-se com mais algum detalhe cada uma das dez tarefas realizadas.

- Tarefas inerentes ao normal funcionamento do estágio:

Dentre as seis tarefas relacionadas às atividades decorrentes do normal funcionamento do estágio, começo por referir a intitulada “Participação nas reuniões de coordenação organizadas a nível dos países membros da União Europeia”, onde a minha função passava por acompanhar o Representante Permanente Adjunto e o Conselheiro da RPPOSCE a assegurar a representação nacional nas reuniões de coordenação UE, assistindo, assim, aos *inputs* da Representação Permanente nas mesmas. As presentes reuniões de coordenação, que tomavam lugar semanalmente, contavam com a presença de representantes dos 27 estados-membros com o propósito dos mesmos trocarem impressões e alinharem as respetivas posições sobre as temáticas na agenda

de trabalhos OSCE. Para além disso, estas reuniões servem também para os representantes dos Estados-Membros trabalharem em prol da redação de declarações conjuntas.

A tarefa “Participação nos *briefings* convocados pela Organização junto da qual decorreu o estágio e sua respetiva Presidência em Exercício”, consistiu no acompanhamento das reuniões da organização juntamente aos restantes Estados Participantes, a Presidência em Exercício, a Secretária-Geral e o Centro para Prevenção de Conflitos. Contando ainda com a presença de outros órgãos OSCE, como a Representante para a Liberdade dos Media (RFOM)², Teresa Ribeiro; o Diretor do Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos (ODIHR)³, Matteo Mecacci; o Coordenador da OSCE para Atividades Económicas e Ambientais (OCEEA)⁴, Igli Hasani; o Alto Comissário para as Minorias Nacionais (ACMN)⁵, Kairat Abdrakhmanov; e a Presidente da Assembleia Parlamentar OSCE (APOSCE)⁶, Margareta Cederfelt, tanto nas reuniões semanais (que irão ser abordadas em detalhe a seguir), nas quais apresentavam os relatórios dos seus respetivos trabalhos, ou, em reuniões organizadas pelos mesmos de modo a apresentar os seus projetos. Todas estas reuniões eram realizadas nas salas do palácio de Hofburg alugadas pela OSCE. Sublinha-se, devido à sua regularidade, as reuniões semanais, que correspondiam ao Fórum para a Cooperação em matéria de Segurança, realizadas todas as quartas-feiras, e as do Conselho Permanente, normalmente, realizadas à quinta-feira. Nas reuniões do FSC, abordaram-se, entre outras questões pontuais, tópicos relacionados à guerra na Ucrânia – como desaires militares em infraestrutura crítica ucraniana, vítimas mortais do conflito, tratamento dos prisioneiros de guerra e deportação de crianças das regiões ocupadas para o território russo – e informações dos

² Perfis online da dirigente e secção da página OSCE dedicada ao cargo da mesma, respetivamente, disponível em: https://twitter.com/OSCE_RFoM e <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media>

³ Perfis online do dirigente e do ODIHR e secção da página OSCE dedicada ao cargo do mesmo, respetivamente, disponível em: <https://twitter.com/MatteoMecacci> e https://twitter.com/osce_odihr e <https://www.osce.org/odihr>

⁴ Perfis online do dirigente e do OCEEA e secção da página OSCE dedicada ao cargo do mesmo, respetivamente, disponível em: <https://twitter.com/IgliHasani> e <https://www.osce.org/oceea>

⁵ Secção da página OSCE dedicada ao cargo do mesmo: <https://www.osce.org/hcnm>

⁶ Perfis online da dirigente e secção da página OSCE dedicada ao cargo da mesma, respetivamente, disponível em: <https://twitter.com/MCederfelt> e <https://twitter.com/oscepa> e <https://www.oscepa.org/en/>

EPs sobre os seus respetivos exercícios militares. Nestas reuniões, o Conselheiro e o Embaixador da RPPOSCE faziam se acompanhar apenas de um estagiário. Posto isto, tive a oportunidade de acompanhar sete destas reuniões: 1028^a, 1031^a, 1034^a, 1036^a, 1037^a, 1038^a e 1039^a. Nas reuniões do CP, para além da apresentação do relatório da Secretária-geral e do relatório de atividades da Presidência-em-Exercício, as problemáticas abordadas, retirando outros possíveis temas pontuais, eram, sobretudo, os seguintes: guerra na Ucrânia; situação atual do conflito do Nagorno-Karabakh; ocupação russa dos territórios da Abcásia e da Ossétia do Sul na Geórgia; os presos políticos na Bielorrússia; e questões inerentes à proteção e direitos das minorias nacionais, refugiados e deslocados internos. Em contraste às reuniões do FSC, as reuniões do PC eram caracterizadas pela presença de todos os estagiários da RPPOSCE, tanto presencial como virtualmente. Em função disso, estive presente em todas as reuniões do PC, abrangendo o intervalo da 1395^a até a 1418^a. Não obstante, destaca-se, ainda, a participação online no 29º Conselho Ministerial OSCE, realizado de 1 a 2 de dezembro de 2022, no âmbito do qual participei ainda num evento paralelo intitulado *“Joint Actions for Ending Russia’s Impunity and Delivering Justice for Victims”*. Devido ao caráter mais confidencial das mesmas, a minha presença nas reuniões semanais mencionadas é difícil de ser comprovada de forma clara, isto pois, contrariamente ao evento que mencionarei em seguida, essas reuniões não eram gravadas nem disponibilizadas ao público. Porém, em anexo (Anexo 2 e 3), incluo dois *tweets* que demonstram a minha presença: a primeira imagem⁷, capturada momentos antes do início do 1400º Conselho Permanente dedicado ao Dia Internacional pela Eliminação da Violência contra as Mulheres, foi publicada na página oficial da Embaixadora da Delegação da União Europeia na OSCE no *Twitter*. A segunda imagem⁸, compartilhada pela Delegação da Polónia na OSCE na sua página oficial do *Twitter*, comprova a minha presença no 1037º Fórum para a Cooperação em Matéria de Segurança, na mesma imagem encontro-me a tirar apontamentos da intervenção da delegação polaca. Não obstante, reitero que, apesar destas imagens mostrarem a minha presença apenas em duas reuniões, a minha presença nas reuniões do CP e do FSC aconteceu consoante o

⁷ Disponível em: <https://twitter.com/RasaOstrauskai2/status/1595709181453295619>

⁸ Disponível em: <https://twitter.com/PLinOSCE/status/1628366620400779264>

que foi supramencionado e não apenas nos dias das imagens anexadas. Posto isto, assisti, também, à “Sessão anual de inverno da Assembleia Parlamentar OSCE”, que decorreria de 23 a 24 de fevereiro 2023. Apesar de ter acompanhado a maioria das reuniões do presente evento através da plataforma *Zoom*, tive também a oportunidade de participar em pessoa na reunião intitulada “*General Committee on Economic Affairs, Science, Technology and Environment*”. Ademais, tendo as presentes reuniões sido disponibilizadas no canal de Youtube da APOSCE, encontra-se no cabeçalho a ligação⁹ para a reunião na qual participei presencialmente e no Anexo 4 uma imagem minha, retirada dessa mesma gravação, como prova da minha participação na mesma. O meu papel central nestas reuniões, tanto as semanais com as restantes, passava não só por acompanhar o Embaixador, o Representante Permanente Adjunto e o Conselheiro da RPPOSCE às mesmas, mas era também de minha responsabilidade, tirar apontamentos detalhados dos assuntos discutidos e das posições tomadas por cada Estado. Posteriormente, estes apontamentos serviriam de auxílio ao Embaixador, o Representante Permanente Adjunto e o Conselheiro da RPPOSCE na redação dos telegramas dirigidos ao MNE. Para além disso, esses *briefings* foram uma oportunidade única de aprofundar o meu conhecimento sobre o *acquis* da OSCE, as suas atividades e prioridades sobre as atividades em curso, permitindo-me igualmente perceber o papel e responsabilidades de Portugal dentro da organização no que toca à participação nestas principais reuniões da organização e o relato dos assuntos prementes das mesmas à sede do MNE em Lisboa. Assim, tive a oportunidade de presenciar as seguintes cinco declarações do Embaixador da RPPOSCE e, ainda, uma feita pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, João Gomes Cravinho, no Conselho Ministerial de 2022 da OSCE:

- Declaração nacional sobre o relatório do Diretor do Escritório da OSCE para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos (ODIHR)¹⁰ na 1395.ª sessão do Conselho Permanente da OSCE, a 20 de outubro de 2022;

⁹ Disponível, com a parte que comprova a minha presença, em: <https://www.youtube.com/watch?v=hO1XqENEtQ&t=7953s>

¹⁰ Disponível em: https://osce.missaoportugal.mne.gov.pt/images/declaracoes/20221020_pc_1395_-_statement_by_portugal_odihr_final.pdf

- Declaração nacional em reação ao relatório da Representante da OSCE para a Liberdade dos Media¹¹ na 1397.ª sessão do Conselho Permanente da OSCE, a 3 de novembro de 2022;
- Declaração Nacional na Revisão Anual do Código de Conduta¹², 1028.ª sessão plenária do Fórum para a Cooperação em matéria de Segurança, a 9 de novembro de 2022;
- Declaração nacional sobre Dia Internacional pela Eliminação da Violência contra as Mulheres 2022¹³, 1400.ª sessão do Conselho Permanente da OSCE, a 24 de novembro de 2022;
- Declaração de S. Exa. o Ministro dos Negócios Estrangeiros¹⁴ no 29.º Conselho Ministerial da OSCE, a 1 e 2 de dezembro de 2022;
- Declaração nacional sobre a agressão em curso da Federação Russa contra a Ucrânia¹⁵, 1403.ª sessão extraordinária do Conselho Permanente da OSCE, a 22 de dezembro de 2022.

Durante o estágio tive, ainda, a oportunidade de presenciar duas Presidências em Exercício, a da Polónia, e a da Macedónia do Norte, respetivamente, visto terem coincidido com o meu tempo de estágio. Contudo, uma característica interessante desse período foi a fase em que acompanhei cada uma destas presidências: enquanto a Polónia estava no final do seu mandato, a Macedónia do Norte estava no início. Tal como estabelecido no seu programa¹⁶, o mandato da Polónia tinha três focos: 1) apoiar os formatos e processos de resolução de conflitos da OSCE, com especial atenção para a

¹¹ Disponível em: https://osce.missaoportugal.mne.gov.pt/images/declaracoes/20221103_pc_1397_-_statement_by_portugal_on_rfom_final.pdf

¹² Disponível em: https://osce.missaoportugal.mne.gov.pt/images/declaracoes/20221109_fsc_1028_-_statement_by_portugal_on_coc.pdf

¹³ Disponível em: https://osce.missaoportugal.mne.gov.pt/images/declaracoes/20221124_pc_1400_-_statement_by_portugal_on_international_day_on_vaw_final.pdf

¹⁴ Disponível em: https://osce.missaoportugal.mne.gov.pt/images/declaracoes/20221201_osce_mc_2022_statement_by_portugal.pdf

¹⁵ Disponível em: https://osce.missaoportugal.mne.gov.pt/images/declaracoes/20221222_pc_1403_-_statement_by_portugal_on_ru_ongoing_aggression_agaisnt_ukraine.pdf

¹⁶ Programa da PeE da Polónia disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/509951.pdf>

promoção de uma ajuda global às populações afetadas por conflitos; 2) responder aos desafios pós-COVID na região OSCE através de um multilateralismo eficaz; e 3) utilizar plenamente o potencial da OSCE, de modo a trabalhar num espírito de cooperação e cumprir os compromissos comuns. A PeE da Macedónia do Norte, para além de ter dado continuidade ao normal funcionamento da organização, começou o seu mandato sob o lema "*It's about people*"¹⁷. Esse lema encapsula a visão humanística da sua abordagem para as três dimensões OSCE, presente no seu programa¹⁸ de mandato: 1) trabalhar para apoiar uma OSCE funcional e flexível, que ofereça uma caixa de ferramentas versátil para ajudar a restaurar a paz e a segurança, prevenir conflitos e promover a cooperação em toda a região da OSCE; 2) trabalhar para alcançar a segurança humana através do apoio ao crescimento económico sustentável e à cooperação ambiental; e 3) trabalhar para defender os direitos humanos fundamentais e promover a tolerância e a não discriminação como condições prévias para uma segurança global.

Outra tarefa importante foi a terceira, "Assistência a conferências e seminários no âmbito da OSCE". Foram várias as conferências, seminários e *webinars* que tive oportunidade de assistir durante o meu estágio, nomeadamente:

- "*2022 Aarhus Centres Annual Meeting*"¹⁹: A presente conferência, realizada nos dias 19 a 20 de outubro de 2022 no palácio de Hofburg em Viena, foi inaugurada pelo Coordenador das Atividades Económicas e Ambientais da OSCE, Igli Hasani. Ao todo, contou com três sessões que se focaram, respetivamente, no papel dos Centros Aarhus em matéria de reforço da paz e segurança; no novo plano de ação e estratégia dos Centros Aarhus; e na contribuição dos Centros Aarhus para o desenvolvimento sustentável;
- "*Innovations in Asset Recovery in the OSCE: The Concept of Social Reuse*"²⁰: Este *webinar*, que teve lugar no dia 2 de novembro de 2022 e contou com a presença

¹⁷ Tradução livre: "É sobre as pessoas".

¹⁸ Programa da PeE da Macedónia do Norte disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/536223.pdf>

¹⁹ Notícia referente ao evento disponível em: <https://www.osce.org/occea/529404>

²⁰ Notícia referente ao evento disponível em: <https://globalanticorruptionblog.com/2022/11/02/osce-webinar-today-asset-recovery-and-the-concept-of-social-reuse/>

de profissionais da OSCE ligados à recuperação e gestão de ativos, centrou-se no conceito de reutilização social na recuperação de ativos;

- *“5th Vienna Energy Security Dialogue (VESD): Coping with tensions”*²¹: O presente seminário, realizado a 4 de novembro de 2022 em colaboração entre o OCEEA, *Der World Energy Council Österreich*, Ernst & Young e *Industriellenvereinigung* (Federação das Indústrias Austríacas), teve lugar no edifício da *Industriellenvereinigung*. Dividido em três partes, a discussão desenvolveu-se a partir dos seguintes tópicos: o futuro do petróleo e do gás; revolução da energia ecológica/verde; e a humanização da transição energética;
- *“Networking for Peace: Women Making a Difference through Sustainable Natural Resource Management and Participation in Peace Processes”*:²² Este seminário, realizado a 15 de novembro de 2022, teve a presença de membros da “Plataforma para Mulheres Líderes, incluindo ‘Peacebuilders’ e Mediadoras” (*OSCE Networking Platform for Women Leaders including Peacebuilders and Mediators*) e do programa “Mulheres na Rede de Água na Ásia Central e no Afeganistão” (*Women in Water Network in Central Asia and Afghanistan*). As participantes discorreram sobre os diferentes desafios relacionados à participação das mulheres em processos de paz e no acesso a posições de liderança na tomada de decisões em recursos naturais;
- *“Freedom Media Literacy”*²³: O presente evento decorreu durante o dia 6 de dezembro de 2022, dividindo-se em duas sessões. Na primeira sessão, os oradores debruçaram-se sobre a literacia dos *media* e digital como antídoto para problemas de informação, abordando, dentro deste tópico, a pandemia COVID-19, a atual guerra na Ucrânia e o papel dos jovens e dos jovens adultos. Na segunda sessão, os palestrantes apresentaram o mapeamento das iniciativas de literacia digital e dos *media* na região OSCE;
- *“Central Asia: The Age of Reforms”*²⁴: Esta conferência, realizada a 07 de dezembro de 2022 na Academia Diplomática de Viena, contou não só com a

²¹ Notícia referente ao evento disponível em: <https://www.osce.org/oceea/522919>

²² O evento não dispõe de link correspondente.

²³ O evento não dispõe de link correspondente.

²⁴ Notícia referente ao evento disponível em: <https://www.cirsd.org/en/news/central-asia-the-age-of-reform>

presença de membros do CIRSD (*“Center for International Relations and Sustainable Development”*), do CACI (*“Central Asia and Caucasus Institute”*), do KazISS (*“Kazakhstan Institute for Strategic Studies”*); do AIES (*“Austrian Institute for European and Security Policy”*), como também com o Secretário Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Áustria, Peter Launsky-Tieffenthal e o ministro-adjunto do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Cazaquistão, Roman Vassilenko. Durante a sessão foram discutidos os seguintes tópicos: o desenvolvimento da região no período pós-soviético; as consequências da pandemia COVID-19; as repercussões da guerra na Ucrânia; os efeitos das alterações climáticas; a transição da dependência económica do petróleo e gás; e a necessidade de cooperação regional.

- *“OSCE Group of Friends of Mediation - Fostering dialogue and mediation at the OSCE: How to adapt to current challenges?”*²⁵: Nesta reunião, que decorreria no palácio de Hofburg no dia 13 de dezembro de 2022, membros importantes da organização, tal como a Presidência-em-Exercício – que nesta altura seria a Polónia representada pelo Embaixador Adam Hałaciński –, e a Secretária Geral, Helga Maria Schmid, debruçaram-se sobre a importância de fortalecer e maximizar o papel dos mediadores de conflito. A este propósito, enfatizaram o aumento da inclusão em todos os processos de mediação, a necessidade de um crescente foco no papel das organizações regionais e a imperatividade de explorar diferentes meios, como novas tecnologias, para a evolução do alerta precoce, da prevenção de conflitos e da mediação.
- *“Blast from the future: Free speech risks posed by emerging tech”*²⁶: No presente seminário, realizado a 16 de dezembro de 2022, com base na necessidade de uma maior atenção aos impactos que a transição e o crescimento do denominado “metaverso” têm nos direitos humanos, foram salientadas as seguintes problemáticas: cooperação entre o Estado e organizações relevantes; acesso à tecnologia; jurisdição virtual; e responsabilidade pela moderação de conteúdos;

²⁵ O evento não dispõe de link correspondente.

²⁶ Programa de todo os eventos, incluindo o presente na página 11:
<https://www.osce.org/files/f/documents/4/5/534810.pdf>

- *“Institutionalizing Gender Mainstreaming in Parliament: Participatory Gender Audits and Gender Action Plans”*²⁷: Neste webinar, que teve lugar a 24 de janeiro de 2023, foi feita a apresentação do documento de orientação “Auditorias participativas de género nos Parlamentos”²⁸, desenvolvido em conjunto pelo Gabinete OSCE para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos e a Assembleia Parlamentar OSCE.
- *“Intersectionality of Gender on National Minorities – organized by OSCE’S High Commissioner on National Minorities and Win Project”*²⁹: O presente evento, coorganizado pelo ACMN, Kairat Abdrakhmanov, e pelo projeto WIN da Secretária-Geral da OSCE, decorreu a 28 de março de 2023 no Palácio de Hofburg. Apresentando a investigação sobre este novo tópico na agenda OSCE, os oradores abordaram a importância da proteção dos direitos das mulheres pertencentes a minorias nacionais e a necessidade de aumentar a sua participação nos assuntos políticos e económicos. Salientou-se, ainda, a imperatividade da educação multilinguística com o intuito de preservar as línguas maternas das minorias nacionais e, simultaneamente, respeitar as línguas oficiais dos Estados.

A partir da informação fornecida sobre os eventos supramencionados, é possível observar que as temáticas abordadas estavam intrinsecamente relacionadas com uma ou mais das três dimensões da OSCE. Estas dimensões, que são fundamentais para a organização, refletem a amplitude e a profundidade dos tópicos em discussão, evidenciando a interconexão e a relevância destes temas no contexto mais amplo da cooperação e dos objetivos da OSCE.

Uma das minhas outras responsabilidades remete-se à tarefa quatro, a de “Contribuir para o fluxo informativo produzido pela Representação nas redes sociais”, por meio da

²⁷ Notícia referente ao evento: <https://www.oscepa.org/en/news-a-media/press-releases/press-2023/osce-pa-and-odihr-launch-guidance-document-on-gender-audits-of-parliaments-at-joint-web-dialogue>

²⁸ Disponível em: <https://www.oscepa.org/en/documents/special-representatives/gender-issues/report-17/4554-participatory-gender-audits-of-parliaments-a-step-by-step-guidance-document/file>

²⁹ Notícia referente ao evento: <https://www.osce.org/secretariat/540077>

criação e partilha de conteúdo relevante e atualizado, de modo a dinamizar e promover a compreensão do trabalho realizado pela Representação de Portugal junto da organização. Assim sendo, o meu contributo centrava-se em auxiliar o técnico superior da RPPOSCE na revisão do conteúdo a publicar, tendo em atenção a linguagem utilizada e a integridade da informação a ser partilhada. Adicionalmente, a pedido do Conselheiro ou o Representante Permanente Adjunto da RPPOSCE, li e destaquei pontos fulcrais para facilitar a redação do texto, posteriormente realizada por um membro oficial da Representação, em duas comunicações a serem partilhadas na página oficial da RPPOSCE: a primeira referente à abertura do concurso para bolsas de Investigação para Doutoramento FCT³⁰ e a segunda sobre a tomada da Presidência-em-Exercício pela Macedónia do Norte³¹. Ademais, auxiliei também o técnico superior da RPPOSCE na utilização da ferramenta *Canva*, com a qual eu já era muito familiar graças ao conhecimento adquirido em experiências anteriores como membro de núcleos e associações académicas, para a edição de uma foto³² a ser anexada num *tweet* da conta oficial da Representação. A edição feita para a imagem nesse *tweet* serviu também para criar um padrão da edição das imagens partilhadas na conta *Twitter* da RPPOSCE desde então. Por fim, realizei uma atividade complementar que se resumiu na revisão das declarações da RPPOSCE partilhadas na página oficial da Representação. O propósito desta função era detetar as declarações que ainda não possuíam uma ligação direta para o respetivo documento. Uma vez identificadas, a intenção era proceder às correções necessárias e, assim, otimizar o acesso a todas as declarações da RPPOSCE. Vale ressaltar que todas estas funções foram solicitadas e orientadas por figuras chave na RPPOSCE, como o Embaixador, o Conselheiro, o Representante Permanente Adjunto e o técnico superior. Sempre trabalhei em estreita colaboração com o trabalho dos mesmos.

Naturalmente, trabalhei em prol de “Melhorar o reporte da Representação aos serviços centrais do Ministério dos Negócios Estrangeiros”. Através de uma participação atenta

³⁰ Disponível em: <https://osce.missaoportugal.mne.gov.pt/pt/noticias/aberto-concurso-para-bolsas-de-investiga%C3%A7%C3%A3o-para-doutoramento-fct>

³¹ Disponível em: <https://osce.missaoportugal.mne.gov.pt/pt/noticias/maced%C3%B3nia-do-norte-assume-presid%C3%A2ncia-em-exerc%C3%ADcio-da-osce>

³² Disponível em: https://twitter.com/RPPortugal_OSCE/status/1584501144260575235

e análise criteriosa das informações abordadas tanto nas reuniões, seminários, conferências e comunicados de imprensa da organização, procurei auxiliar os membros da RPPOSCE na melhoria da comunicação da Representação aos serviços centrais do MNE. Devido à ocorrência de reuniões em simultâneo durante o meu período de estágio, a minha assistência às mesmas tornou-se fulcral para garantir uma maior presença e cobertura de todos os assuntos e reuniões da OSCE por parte da Representação. Neste sentido, esforcei-me para ajudar a garantir uma transmissão eficiente e precisa da informação através dos meus apontamentos, que se tornaram fulcrais para aprimorar os telegramas direcionados aos serviços centrais do Ministério. Para além dos apontamentos realizados nas reuniões a que compareci, auxiliei também os membros da RPPOSCE na cobertura das diversas notícias publicadas pela organização na sua página oficial. Assim, sempre que me era pedido por um dos membros superiores da RPPOSCE analisei e destaquei os pontos centrais de notícias divulgadas pela OSCE e que posteriormente seguiram em telegrama, redigido pelo Embaixador, para o MNE. As notícias que analisei foram as seguintes:

- *“Building societal resilience to cyber threats focus of annual OSCE conference”*³³;
- *“Kazakhstan’s Early Presidential Election Lacked Competitiveness and, While Efficiently Prepared, Underlined Need for Further Reforms, Observers Say”*³⁴;
- *“Social Justice Center from Georgia receives the 2022 Max van der Stoel Award”*³⁵;
- *“Head of OSCE Mission welcomes Bosnia and Herzegovina’s candidacy status granted by European Union”*³⁶;
- *“North Macedonia takes over OSCE Chair”*³⁷;
- *“110th Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti”*³⁸
- *“Decision to close Russia’s oldest human rights organization should be reconsidered and reversed, OSCE Human Rights Office says”*³⁹;

³³ Disponível em: <https://www.osce.org/chairmanship/529353>

³⁴ Disponível em: <https://www.osce.org/odihr/elections/531812>

³⁵ Disponível em: <https://www.osce.org/hcnm/531977>

³⁶ Disponível em: <https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina/535047>

³⁷ Disponível em: <https://www.osce.org/chairpersonship/535161>

³⁸ Disponível em: <https://www.osce.org/chairpersonship/536109>

³⁹ Disponível em: <https://www.osce.org/odihr/536500>

- *“Common solutions to Europe’s security challenges at the heart of OSCE Chairman-in-Office’s visit to Brussels”*⁴⁰;
- *“OSCE Media Freedom Representative discussed with local counterparts challenges and steps forward in Greek media freedom situation”*⁴¹;
- *“OSCE Special Representative and Senior Gender Adviser visit Moldova”*⁴²
- *“Press communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions”*⁴³

Assim sendo, tive também a responsabilidade de “Preparar relatórios sucintos das reuniões e *briefings* em que participei”. Esta responsabilidade implicava não somente na anotação criteriosa dos pontos discutidos durante as sessões, mas também a subsequente transmissão destes apontamentos ao Representante Permanente Adjunto e ao Conselheiro da RPPOSCE. O intuito deste procedimento visava auxiliar o Embaixador na formulação da versão final dos telegramas a serem encaminhados ao MNE. Numa etapa anterior à conclusão e emissão desses telegramas, ocorria uma revisão colaborativa, onde os membros da RPPOSCE, juntamente com os(as) estagiários(as), analisavam conjuntamente o conteúdo, garantindo a precisão e adequação das informações. Esta abordagem permitiu-me uma compreensão progressiva e mais aprofundada quanto à estrutura intrínseca de um telegrama e sobre quais informações das reuniões eram consideradas de maior pertinência. Consequentemente, esta experiência proporcionou-me a capacidade de discernir com maior facilidade os temas mais urgentes de cada sessão, refinando, assim, a qualidade dos meus apontamentos. Por conseguinte, esta atividade contribuiu para o fluxo de informação relevante, a asseguar a qualidade e relevância do conteúdo partilhado, e, por conseguinte, a facilitação de compreensão detalhada dos assuntos e conclusões abordados nas reuniões e *briefings* da OSCE.

Embora não estivesse prevista no plano de estágio, durante dois dias no mês de janeiro pude também realizar uma tarefa adicional que consistia em “trabalho de arquivo”. Essa tarefa, de forma geral, envolveu a digitalização e organização de documentos importantes, assim, contribuindo para a eficiência dos processos internos e facilitando

⁴⁰ Disponível em: <https://www.osce.org/chairpersonship/536698>

⁴¹ Disponível em: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/536879>

⁴² Disponível em: <https://www.osce.org/chairpersonship/536536>

⁴³ Disponível em: <https://www.osce.org/chairpersonship/540939>

o acesso digital às informações arquivadas. Especificamente, esta atividade centrou-se na digitalização de documentos pelas estagiárias, a pedido dos superiores da RPPOSCE. Estes documentos foram fornecidos a mim e a outra estagiária após uma explicação de como funcionava a digitalização dos documentos na impressora da Representação pelo técnico superior. Após a conclusão deste procedimento, os documentos digitalizados foram devidamente armazenados numa *pen drive*. Esta, por sua vez, foi entregue ao técnico superior da RPPOSCE, tendo sido ele que, posteriormente, se encarregou de transferir os ficheiros para as respetivas pastas digitais. Importa salientar que estas pastas eram de acesso restrito aos membros permanentes da Representação, sendo que as estagiárias, incluindo eu, não detinham permissões para aceder a este repositório virtual. Por essa mesma razão, nesta tarefa as estagiárias apenas se guiaram pela referência dos documentos que tinham a digitalizar, não lendo o conteúdo dos documentos. Esta medida garantia a manutenção da confidencialidade e segurança dos documentos confidenciais da Representação. Não obstante, a presente atividade contribuiu para aprofundar o meu conhecimento sobre o diferente tipo de tarefas administrativas que constituem o trabalho da RPPOSCE.

- Tarefas constituídas a partir do meu contributo original:

Além das tarefas relacionadas com o funcionamento habitual do estágio, tive a oportunidade de desenvolver três tarefas adicionais a partir do meu próprio contributo original. A primeira que consta do plano de estágio (Anexo I) foi a “Preparação do plano de estágio”. Esta tarefa foi desenvolvida nas primeiras três semanas do estágio em conjunto com o orientador interno da Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP), Manuel Loff, e o orientador externo de estágio, Representante Permanente Adjunto da OSCE, Carlos Brito. Esta tarefa exigiu um planeamento cuidadoso, de modo a estabelecer metas e objetivos para orientar as minhas atividades durante o período de estágio e a definir uma estratégia de trabalho eficaz e frutífera.

Outra tarefa foi o “Desenvolvimento de um projeto de investigação”, no qual, atenta aos conhecimentos que fui obtendo durante o presente estágio na RPPOSCE, pude aprofundar um tema de relevância sobre a organização. Esta atividade não só realçou como também enriqueceu a minha capacidade de pesquisa, analítica e crítica.

Adicionalmente, também contribuiu, naturalmente, para aprofundar o meu conhecimento da temática da diplomacia preventiva e das minorias nacionais tendo em conta o papel preventivo da organização quanto a estas questões.

Por fim, trabalhei na “Preparação do relatório de estágio”. De modo a realizar o presente relatório de estágio, contei com a ajuda dos orientadores, tanto académicos, como do estágio, que me guiaram durante todo o processo. Os orientadores de estágio na RPPOSCE, o Representante Permanente Adjunto, Carlos Brito e o Conselheiro, Eurico de Matos, desempenharam um papel crucial não apenas na implementação prática das tarefas, mas também na moldagem da experiência que seria, posteriormente, descrita no relatório. Demonstraram um comprometimento ímpar ao assegurar que todas as tarefas fossem implementadas e, adicionalmente, mostraram-se disponíveis para fornecer recursos necessários à elaboração do projeto de investigação. Este apoio manifestou-se, em particular, na disponibilização de material bibliográfico, abarcando tanto em fontes primárias quanto secundárias. O coorientador, Dr. Vasco Martins, desempenhou uma função abrangente, acompanhando de perto o desenvolvimento integral do trabalho. Monitorizou as várias fases do estágio e dedicou-se à revisão progressiva dos capítulos à medida que estes eram finalizados e enviados por mim ao mesmo. Na etapa conclusiva, o seu foco recaiu, de forma mais intensiva, sobre a Parte II, que abordava o projeto de investigação. No processo de revisão final do trabalho, contei com a colaboração do orientador, Dr. Manuel Loff, a qual foi fundamental. A sua intervenção centrou-se, sobretudo, na Parte I do relatório, que diz respeito diretamente ao estágio.

É também importante mencionar, brevemente, como funcionou a divisão de tarefas nas duas etapas do estágio: os três meses originalmente estabelecidos e os três meses de prolongamento. Durante os primeiros três meses do meu estágio na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE, fase essa em que éramos apenas duas estagiárias, as tarefas acima mencionadas foram distribuídas de forma mais flexível e sem uma atribuição concreta das dimensões da organização a cada uma de nós. Assim, a cada semana, a divisão de tarefas era realizada, tendo em consideração as demandas imediatas e a disponibilidade de cada uma de nós. Visto a divisão de tarefas ter sido

diariamente feita por ambas de forma rotativa, tivemos a oportunidade de ampliar o nosso conhecimento sobre as diversas áreas com as quais a organização se envolve, incluindo as suas três dimensões referidas no ponto anterior. No entanto, nos três meses correspondentes ao prolongamento do estágio, a equipa da Representação Permanente de Portugal junto da OSCE contava com três estagiários, eu incluída, havendo assim possibilidade para uma reorganização nas tarefas atribuídas. Neste contexto, as tarefas foram-nos atribuídas de forma rotativa mensalmente, ou seja, cada mês era atribuída uma das três dimensões OSCE a cada estagiário, permitindo uma maior familiaridade e aprofundamento nos tópicos concretos destas três áreas da organização. Posto isto, no primeiro mês de prolongamento do estágio, de 15 de janeiro a 15 de fevereiro, fiquei encarregada dos assuntos inerentes à dimensão humana. Já no segundo mês, de 16 de fevereiro a 15 de março, a minha atribuição foi voltada para a dimensão político-militar. Por fim, no último mês do estágio, de 16 de março a 14 de abril, fiquei responsável pela dimensão económico-ambiental.

1.4. Duração do estágio

O presente estágio estava previsto durar 3 meses, iniciando-se no dia 15 de outubro e terminando a 15 de janeiro. Não obstante, o estágio iniciara-se a 17 de outubro visto a Representação Permanente de Portugal junto da OSCE não trabalhar aos sábados, ou seja, a 15 de outubro. Tendo em conta tanto as tarefas inerentes ao normal funcionamento do estágio e as tarefas constituídas pelo meu contributo original o estágio tinha a duração de 40 horas semanais. Há, no entanto, que descontar as horas diárias correspondentes aos feriados de 26 de outubro de 2022, 1 de novembro de 2022 e 6 de janeiro de 2023, um dia livre a 30 de novembro de 2022 e a pausa de inverno da organização que durara de 19 de dezembro de 2022 a 30 de dezembro de 2022, inclusive. Assim sendo, nas 13 semanas que incorporaram este período de 3 meses o estágio teve uma duração total de 412 horas.

Contudo, decidi prolongar o estágio na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE por mais três meses, ou seja, até 14 de abril de 2023. Esta decisão foi baseada em diversos fatores que considerei importantes para o meu crescimento profissional e académico.

Em primeiro lugar, desejava aprofundar ainda mais os meus conhecimentos na área de relações internacionais e diplomacia. Assim, a possibilidade de continuar o estágio por mais três meses permitiu-me aprimorar esse campo e ganhar uma maior compreensão das complexidades envolvidas nas relações multilaterais, especialmente entre os EPs OSCE, contribuindo para o meu crescimento profissional.

Outro motivo para o prolongamento do estágio foi a sua influência positiva no desenvolvimento do presente relatório de estágio. Nos primeiros meses do estágio foi fácil concluir que a oportunidade de trabalhar na RPPOSCE enriqueceu consideravelmente o meu conhecimento sobre o tema do meu relatório de estágio e permitiu uma análise mais aprofundada e abrangente do mesmo. Assim sendo, senti necessidade de prosseguir a imersão nesse contexto pois considerei que a continuidade da experiência iria contribuir diretamente para um relatório mais completo e fundamentado.

Dito isto, neste prolongamento de 3 meses apenas contaram para o estágio as tarefas desenvolvidas no âmbito do normal funcionamento da RPPOSCE. A este propósito, foram, então, realizadas 35 horas semanais, durante 13 semanas, à exceção do feriado de dia 20 de março de 2023. O horário laboral realizava-se entre as 9h00 da manhã e as 17h30, disponibilizando normalmente de uma hora e meia de almoço entre as 13h00 e as 14h30. O prolongamento de estágio contou então com um total de 448 horas. Neste sentido, conclui-se que os 6 meses de estágio resultaram numa totalidade de 860 horas.

1.5. Cronogramas de tarefas

Relembrando o que foi mencionado na secção 1.3, as tarefas implementadas durante o estágio na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE foram as seguintes:

Tarefa 1 (IV.1.): Participação nas reuniões de coordenação organizadas a nível dos países membros da União Europeia – A presente tarefa pertence a uma atividade decorrente do normal funcionamento do estágio;

Tarefa 2 (IV.2.): Participação nos briefings convocados pela Organização junto da qual decorre o Estágio e respetiva Presidência em Exercício – A presente tarefa pertence a uma atividade decorrente do normal funcionamento do estágio;

Tarefa 3 (IV.3.): Assistência a conferências e seminários no âmbito da OSCE – A presente tarefa pertence a uma atividade decorrente do normal funcionamento do estágio;

Tarefa 4 (IV.4.): Contribuir para o fluxo informativo produzido pela Representação nas redes sociais – A presente tarefa pertence a uma atividade decorrente do normal funcionamento do estágio;

Tarefa 5 (IV.5.): Melhorar o reporte da Representação aos serviços centrais do MNE – A presente tarefa pertence a uma atividade decorrente do normal funcionamento do estágio;

Tarefa 6 (IV.6.): Preparar relatório sucintos das reuniões/briefings em que participar – A presente tarefa pertence a uma atividade decorrente do normal funcionamento do estágio;

Tarefa 7 (IV.7.): Preparação do relatório de estágio – A presente tarefa é constituída a partir do contributo original da estagiária;

Tarefa 8 (IV.8.): Desenvolvimento de um projeto de investigação – A presente tarefa é constituída a partir do contributo original da estagiária;

Tarefa 9 (IV.9.): Preparação do plano de estágio, em articulação com os orientadores da FLUP e da Representação Permanente de Portugal junto da OSCE;

Tarefa 10 (IV.10.): Auxílio em trabalho de arquivo – A presente tarefa pertence a uma atividade decorrente do normal funcionamento do estágio;

Tendo em conta o que foi descrito nos pontos referentes as tarefas implementadas e duração do estágio, foi necessário corrigir o cronograma presente no plano de estágio (anexo I). Assim sendo, o cronograma semanal correspondente ao primeiro período de estágio, compreendido entre 17 de outubro e 13 de janeiro, foi retificado nos seguintes aspetos: 1) mudança de 35 horas para 40 horas semanais durante as semanas de 17 a

21 de outubro, de 7 a 11 de novembro, de 14 a 18 de novembro, de 21 a 25 de novembro, de 5 a 9 de dezembro, de 12 a 16 de dezembro e de 2 a 6 de janeiro; 2) mudança de 40 horas para 33 horas semanais durante as semanas de 24 a 38 de outubro, de 31 a 4 de novembro, de 21 de novembro a 2 de dezembro e de 9 a 13 de janeiro; e 3) inclusão da tarefa 10 não prevista no plano de estágio.

Posto isto, a versão final do cronograma é a seguinte:

Cronograma Semanal Primeiro período do Estágio 2022/2023													
Semana/ Tarefas	17-21 de outubro (40 horas)	24-28 de outubro (33 horas)	31 de outubro a 4 de novembro (33 horas)	7-11 de novembro (40 horas)	14-18 de novembro (40 horas)	21- 25 de novembro (40 horas)	21 de novembro a 2 de dezembro (33 horas)	5-9 de dezembro (40 horas)	12- 16 de dezembro (40 horas)	19- 23 de dezembro (férias de inverno)	26- 30 de dezembro (férias de inverno)	2-6 de janeiro (40 horas)	9-13 de janeiro (33 horas)
IV.1.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.2.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.3.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.4.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.5.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.6.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.7.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.8.								X	X			X	X
IV.9.	X	X	X										
IV.10.												X	

Todavia, como já foi mencionado, o estágio foi prolongado por mais três meses, criando-se então um cronograma semanal correspondente ao mesmo:

Cronograma Semanal Prolongamento do Estágio 2022/2023													
Semana/ Tarefas	16-20 de janeiro (35 horas)	23-27 de janeiro (35 horas)	30 de janeiro a 3 de fevereiro (35 horas)	6-10 de fevereiro (35 horas)	13-17 de fevereiro (35 horas)	20-24 de fevereiro (35 horas)	27 de fevereiro a 3 de março (35 horas)	6-10 de março (35 horas)	13-17 de março (35 horas)	20- 24 de março (28 horas)	27- 31 de março (35 horas)	3-7 de abril (35 horas)	10-14 de abril (35 horas)
IV.1.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.2.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.3.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.4.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.5.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.6.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.7.													
IV.8.													
IV.9.													
IV.10.													

As diferenças mais salientes no presente cronograma em comparação com o cronograma do primeiro período de estágio são: a não implementação e realização das tarefas de contributo original (tarefas 7, 8 e 9) e da breve tarefa de arquivo e as diferentes horas semanais também consequentes da não implementação das tarefas de contributo próprio da estagiária.

Por fim, com vista a ter um cronograma que incorpora os 6 meses totais do estágio, criou-se o seguinte cronograma mensal:

Cronograma Mensal Estágio Completo							
Mês/Tarefa	Outubro	Novembro	Dezembro	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril
Tarefa 1	X	X	X	X	X	X	X
Tarefa 2	X	X	X	X	X	X	X
Tarefa 3	X	X	X	X	X	X	X
Tarefa 4	X	X	X	X	X	X	X
Tarefa 5	X	X	X	X	X	X	X
Tarefa 6	X	X	X	X	X	X	X
Tarefa 7	X	X	X	X			
Tarefa 8			X	X			
Tarefa 9	X						
Tarefa 10				X			

1.6. Considerações finais

Após um percurso centrado tanto nos estudos como em associativismo académico, a oportunidade de realizar um estágio PECMNE, em particular, na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE, proporcionou-me com o meu primeiro desafio a um nível mais profissional dentro da minha área de especialização.

As diferentes dinâmicas de distribuição de trabalho entre os dois períodos de estágio, o primeiramente acordado e o de prolongamento, ajudaram-me a, em primeiro, adquirir um conhecimento geral do funcionamento da RPPOSCE e da OSCE em si, e, posteriormente, a aprofundar a minha compreensão da organização, especialmente de cada uma das suas três dimensões e o cruzamento entre as mesmas.

No contexto da arquitetura de segurança contemporânea, esta posição alargou a minha compreensão, *inter alia*, sobre os seguintes tópicos: 1) A agressão da Rússia à Ucrânia; 2) O conflito do Nagorno-Karabakh e a sua situação atual; 3) Os territórios da Abcásia e da Ossétia do Sul, ocupados pela Rússia na Geórgia; 4) As reformas na Ásia Central; 5) Os presos políticos na Bielorrússia; 6) As alterações climáticas e energias renováveis; 7) A prevenção de proliferação de armas de destruição maciça; 8) As questões inerentes à proteção e direitos das minorias nacionais, refugiados e deslocados internos e 9) As questões de “cibersegurança”.

O estágio foi também uma oportunidade de me adaptar a um ambiente diferente e definitivamente desafiante. Esta experiência permitiu-me testemunhar em primeira mão a importância da colaboração entre os diferentes Estados Participantes da organização na resolução de desafios globais críticos, resultando numa compreensão mais ampla das questões internacionais e das dinâmicas políticas. Deu-me a possibilidade de trabalhar num ambiente internacional e aprender mais sobre diplomacia, políticas internacionais, direitos humanos, segurança e cooperação. Assim, a minha presença regular em diversas reuniões da organização permitiu-me não apenas assimilar o conteúdo debatido, mas também absorver o ambiente característico da organização e os esforços implícitos nos processos de cooperação internacional. A necessidade de retirar apontamentos dessas reuniões, de modo a condensar debates extensos em textos concisos e claros que posteriormente serviram de base para a

redação de telegramas da RPPOSCE, teve um papel fulcral no desenvolvimento do meu pensamento crítico, da minha capacidade de discernir e selecionar informações chave. Complementarmente, o meu acompanhamento do processo de redação de telegramas sobre as reuniões e notícias da OSCE pelos membros da RPPOSCE foi instrumental para melhorar a minha compreensão das nuances e complexidades dos assuntos tratados, como também, da linguagem e estrutura utilizada nos telegramas. Para além disso, embora tenha acompanhado e presenciado, respetivamente, a redação e apresentação de seis declarações portuguesas, é importante salientar que, tendo em conta o contexto do conflito da Ucrânia como assunto primordial em maioria das reuniões da organização, o volume destas declarações foi naturalmente inferior ao observado em EPs como a Ucrânia, Federação Russa, Estados Unidos da América, União Europeia, Polónia e Alemanha. Contudo, a minha presença semanal nas reuniões de coordenação da União Europeia, que resultara do meu acompanhamento dos diplomatas da RPPOSCE às mesmas, criaram uma familiaridade distinta com o processo de redação das declarações entre os 27 Estados da UE e com a contribuição específica de Portugal nestas reuniões. Estas experiências enriqueceram-me no que diz respeito à capacidade de compreensão e análise do conteúdo e linguagem de declarações, tanto nacionais, como da UE, em contexto de uma organização internacional.

Ademais, tive, também, a oportunidade de presenciar os processos de transição de cargos de liderança, nomeadamente, como já abordado, da mudança de Presidência em Exercício OSCE (da Polónia para a Macedónia do Norte) e a mudança de Embaixador na RPPOSCE. Conforme mencionado na secção 1.2.2, acompanhei o trabalho do Embaixador Jorge Lobo Mesquita durante a fase final da sua posição na RPPOSCE, especificamente, de meados de outubro até finais de dezembro. Encontrando-se o Embaixador já nesta etapa final do seu cargo, era evidente o alto grau de familiaridade e competência do mesmo com as nuances do trabalho da Representação e da OSCE. De facto, as cinco declarações da RPPOSCE que tive o privilégio de acompanhar ocorreram sob a sua atividade. Em contraste, a minha experiência com o Embaixador Pedro Nuno Bártolo deu-se numa fase diametralmente oposta: acompanhei-o desde o final de dezembro até meados de abril, período correspondente ao início da sua posição na RPPOSCE. Neste cenário, a ênfase não se pautou tanto na formulação de declarações,

mas no estudo e familiarização com os intricados mecanismos da sua posição, da organização e dos seus princípios, da dinâmica diária, assim como, da sua apresentação aos Representantes dos outros Estados participantes. Contudo, é pertinente salientar que, do ponto de vista das minhas atividades e funções enquanto estagiária, não observei variações significativas entre os dois embaixadores. A distinção mais saliente reside na ausência de envolvimento com a redação ou apresentação de declarações da RPPOSCE após o mês de dezembro.

Além disso, tive contacto direto com profissionais experientes e capacitados, os quais compartilharam conhecimentos valiosos e me guiaram ao longo do estágio. Desenvolvi, igualmente, competências de comunicação e experiência em ambientes multiculturais, cruciais para a minha vida pessoal e profissional. Como mulher, ganhei ainda admiração pelo trabalho da organização na promoção de igualdade de género, processos de tomada de decisão inclusivos, capacitação das mulheres no domínio das relações internacionais, bem como a atenção dada à questão da intersecção entre género e minorias nacionais.

Não obstante, é importante mencionar que também enfrentei desafios durante o estágio, como a necessidade de lidar com prazos apertados e a análise cuidadosa dos assuntos abordados de modo a identificar as questões mais prementes. Contudo, essas “dificuldades” são encaradas de forma bastante positiva pois ajudaram-me a desenvolver habilidades como organização, resiliência e capacidade de trabalho em equipa. É, ainda, pertinente mencionar que em comparação com as outras tarefas que desempenhei, houve uma menor envolvimento minha nas tarefas 4 “Contribuir para o fluxo informativo produzido pela Representação nas redes sociais” e 10 “Auxílio em trabalho de arquivo”. Isto aconteceu também porque são funções que se realizam com menor frequência do que as outras, e, conseqüentemente, não constituíram o núcleo central da minha experiência. Destacando, em especial, a tarefa 10, pois, para além de ter sido uma tarefa extra ao previsto no plano de estágio, apenas se realizou uma vez, visto que, como estagiárias não nos é permitido aceder a outros documentos de natureza mais confidencial – mesmo apenas para digitalização –, e, como supramencionado, também não é autorizado o acesso ao repositório virtual devido ao

mesmo conter documentos confidenciais. Consequentemente, embora tenha obtido uma visão ampla e integrada das atividades da RPPOSCE, reconheço que as minhas capacidades relacionadas com a gestão de informação em redes sociais e com os procedimentos arquivísticos não foram aprimoradas ao mesmo nível que outras vertentes da minha experiência neste estágio.

Além das observações previamente feitas, é crucial destacar que, em comparação com outros Estados, a quantidade de membros da RPPOSCE é consideravelmente inferior. Identifiquei, em particular, a ausência de um representante militar para a RPPOSCE, um cargo que verifiquei ser comum em outros EPs e que se revela essencial para assegurar uma ligação direta aos assuntos associados à 1ª dimensão (político-militar), especialmente nas reuniões do FSC. Numa avaliação mais ampla, a constituição da equipa da RPPOSCE pode acabar por ser limitada, considerando a multiplicidade de reuniões da organização e a necessidade de um acompanhamento eficaz nas três dimensões da mesma. A grande competência dos membros da Representação, os quais tive a oportunidade de estagiar com, permitiu o acompanhamento integral da Representação em todas as questões pertinentes da OSCE. Contudo, acrescentando o número diminuído de membros – não tendo, pelo menos, um diplomata para cada uma das três dimensões OSCE –, ao facto de ainda acumularem a responsabilidade de orientar estagiários, pode resultar na sobrecarga da sua capacidade operacional. Para efeitos comparativos, vale realçar a delegação da Finlândia que, conforme exposto na sua página ⁴⁴ em rodapé, é composta pelos seguintes membros: Representante Permanente (Embaixador); Consultor; "*Minister-counsellor*"; dois secretários; Representante militar; três conselheiros; Assessora do Conselheiro Militar; e dois assistentes. Este dado é particularmente notável, uma vez que a Finlândia, com aproximadamente metade da população de Portugal, possui uma delegação na OSCE com capacidade duplicada em termos de representação.

Os esforços da organização para monitorizar questões de segurança e facilitar o diálogo entre os estados membros foram marcados por um *annus horrendus* consequente da atual agressão russa à Ucrânia. Posto isto, como já foi supramencionado, este contexto

⁴⁴ Disponível em: <https://finlandabroad.fi/web/osce/permanent-delegation-osce>

durante o estágio serviu como catalisador para a escolha do tema e desenvolvimento do presente projeto de investigação. Por outras palavras, os esforços de gestão de conflito da organização, os quais tive a oportunidade de vivenciar, levaram-me a questionar a abordagem e ferramentas OSCE para o momento anterior à escala fatal de tensões, ou melhor dizendo, os esforços de prevenção de um conflito. Neste sentido, interliguei o conceito de diplomacia preventiva a outro tópico crucial do trabalho da organização: a questão das minorias étnicas/nacionais. Isto acontecera especialmente após a célebre declaração⁴⁵ do atual ACMN OSCE, Kairat Abdrakhmanov, durante a 1401ª sessão do Conselho Permanente, a 8 de dezembro de 2022, onde o mesmo aborda a necessidade de trabalhar contra o agravamento e instrumentalização de tensões entre minorias nacionais. Entre referências a outras questões relacionadas a diferentes minorias étnicas, o ACMN abordou os tártaros da Crimeia e as minorias russófonas, os quais serão também estudo de caso no meu projeto de investigação. No contexto de campanhas de recrutamento russas em territórios ucranianos ocupados pela Federação Russa, Kairat Abdrakhmanov referiu as suas preocupações com a situação dos tártaros da Crimeia, afirmando: *"In this regard, I was alarmed by reports indicating that Crimean Tatars were being disproportionately targeted by the conscription"*⁴⁶ (Kairat Abdrakhmanov, 2022:4). Quanto às minorias russófonas, referiu que: *"(...) it is equally important to maintain the space for Russian-speaking individuals and communities across the OSCE area to use Russian language and maintain their identity"*⁴⁷ (*ibid.*, p.3). Assim sendo, não só o presente estágio serviu como inspiração para o projeto de investigação aqui a ser desenvolvido, como também, contribuiu para a qualidade do mesmo através da disponibilização de informações e conhecimento desenvolvido.

Em suma, na minha opinião, o estágio na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE foi de encontro aos objetivos gerais e específicos previamente determinados no plano de estágio e abordados no ponto 1.1, não deixando de ter

⁴⁵ Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/8/534410.pdf>

⁴⁶ Tradução livre: "Neste sentido, fiquei alarmado com as notícias que indicavam que os tártaros da Crimeia estavam a ser desproporcionadamente alvos da conscrição"

⁴⁷ Tradução livre: "(...) é igualmente importante manter espaço para que os indivíduos e as comunidades de língua russa em toda a área da OSCE possam utilizar a língua russa e manter a sua identidade"

pontos importantes a refletir, tais como, menor desenvolvimento das capacidades referentes às tarefas 4 e 10 e as questões referentes à quantidade de membros da RPPOSCE, como acima referido. Foi uma experiência transformadora, na qual pude colocar em prática conceitos teóricos estudados durante a minha formação académica, adquirir novos conhecimentos, desenvolver e reforçar competências de pesquisa, análise e redação, estabelecer contactos profissionais e definir o meu caminho profissional futuro. Esta experiência despertou-me um interesse ainda maior em questões de política internacional e segurança, motivando-me a continuar a aprofundar os meus conhecimentos nesses campos e a trabalhar em prol da promoção da paz, segurança e cooperação internacional. A este propósito, estou confiante de que as aprendizagens adquiridas serão fundamentais para o meu crescimento pessoal e profissional a longo prazo.

Parte II – Projeto de Investigação

Capítulo 2. Metodologia

2.1. Objetivos e pergunta de partida

À luz da atual arquitetura de segurança europeia, marcada pela guerra na Ucrânia, e iterando o que já foi acima referido, o estágio na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE estimulou o desenvolvimento não só da primeira parte deste relatório de estágio, mas também da presente segunda parte correspondente ao projeto de investigação. Durante os seis meses de estágio foi fácil concluir os exímios esforços da organização em matéria de segurança, *inter alia*, quanto aos assuntos inerentes ao conflito na Ucrânia, os quais, se mantiveram sempre na ordem do dia. Esta realidade, com que me deparei por meio ano, levantou em mim a questão dos esforços da organização quanto à prevenção de conflitos. Pois, referindo novamente o que Roosevelt proferira “*more than an end to war, we want an end of the beginning of all wars*”⁴⁸ (Azevedo, 2002:114). Neste sentido, abordar o papel da organização no campo do conceito da “diplomacia preventiva” pareceu-me uma decisão clara como temática do meu projeto de investigação.

Não obstante, sendo um conceito bastante abrangente era necessário determinar uma questão mais específica na qual se pudesse testar os esforços da organização dentro da diplomacia preventiva. Assim, visto a diplomacia preventiva ser um conceito que ganhou crescente significado no pós-guerra fria, considerei essencial interliga-la a outro fenómeno consequente desta época de recomposição da ordem internacional: os conflitos étnicos. Perante a queda da União Soviética assistiu-se à emergência de novos Estados, maioritariamente, formados com base na politização do grupo étnico dominante. Esta mudança da disposição geopolítica internacional alterou também a natureza dos conflitos e estimulou o agravamento das tensões de cariz étnico, que se foram tornando um motivo de preocupação gradual.

⁴⁸ Tradução livre: “mais do que o fim da guerra, queremos o fim do início de todas as guerras”.

No que toca à OSCE, esta interseccionalidade entre a diplomacia preventiva e a questão das minorias étnicas também se revelou indubitável. O Alto Comissário OSCE para as Minorias Nacionais (ACMN) é um instrumento da organização que consolida exatamente o conceito da diplomacia preventiva com os assuntos inerentes à proteção das minorias étnicas e atenuação de tensões étnicas. Similarmente, destaca-se neste contexto o papel das operações no terreno da organização, nomeadamente, quando serviam de auxílio ao trabalho do ACMN.

Posto isto, restava apenas eleger os países que serviriam como estudo de caso. Para tal, foram delineados os seguintes fatores: países anteriormente integrantes da URSS que tivessem sido anfitriões de missões OSCE em matéria de prevenção e de tensões étnicas e, adicionalmente, cujos casos nunca tivessem sido comparados. Uma seleção óbvia foi a Ucrânia, não só pelas questões mais recentes como a anexação da Crimeia em 2014 e a atual guerra no seu território, mas também pela relevância da Missão OSCE no país de 1994 a 1999 e do trabalho do ACMN de 1994 a 2001. Outrossim, as missões OSCE deste cariz nos países bálticos, essencialmente na Letónia e na Estónia, são muitas vezes objeto de estudo. Contudo, deparei-me com o facto de os dois países serem muitas vezes analisados em conjunto ou em comparação um com o outro visto serem casos extremamente semelhantes. Porém, o objetivo deste projeto de investigação não era reproduzir as investigações já existentes, mas sim, criar algo novo. Assim sendo, elegi a Letónia como um segundo estudo de caso por um fator que considere muito interessante: o medo de extinção nacional. Durante a minha revisão de literatura, chamou-me à atenção o facto de apesar da Ucrânia ter, em termos absolutos, mais “não-nacionais” do que a Letónia, a proporção de “não nacionais” era maior nas percentagens da população total da Letónia em comparação à Ucrânia. Deste modo, a questão dos grupos étnicos na Ucrânia e na Letónia podem *prima facie* parecer igualáveis, todavia, detêm nuances que são importantes de analisar e comparar. A eleição destes dois países passou também pelo facto de, segundo os estudos encontrados e aos quais tive acesso, esta comparação específica e análise não ter sido até então executada.

Além disso, esclareço desde já que a delimitação temporal do projeto de investigação corresponde aos anos em que as missões e o ACMN intervieram nestas questões nos respetivos países que irão ser analisadas nos estudos de caso: Ucrânia (1994 a 2001) e

Letónia (1993 a 2001). Delimitar o estudo de caso aos anos destas duas missões e intervenções do ACMN, é, para mim, a opção mais coerente com o escopo do projeto, pois concentra a análise num período em que a OSCE estava diretamente envolvida na temática em questão. Ir além dos anos destas intervenções poderia desviar o foco da investigação e abordar questões que vão além do papel específico da organização. Para além do mais, esta decisão é igualmente justificada pela relevância desse período imediato ao fim da URSS e, em sequência, pelo desenvolvimento das democracias incipientes tanto na Ucrânia como na Letónia. Analisar os resultados e as estratégias da OSCE nesse período concreto permitirá uma investigação mais aprofundada e detalhada sobre o papel desempenhado pela organização na promoção da estabilidade e proteção dos direitos das minorias e prevenção de conflitos, fatores estes que, tal como acima referido, ganharam um maior significado nesta altura.

Conclui-se então que o objetivo do projeto de investigação intitulado “O papel da OSCE no campo da Diplomacia Preventiva: a questão das minorias étnicas” é analisar a eficiência da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) na prevenção de conflitos entre grupos étnicos. A testagem dessa eficiência na presente problemática será feita através de dois estudos de caso: o trabalho da OSCE na Ucrânia e na Letónia após a queda da União Soviética. A partir dos quais se procederá à verificação da eficácia do envolvimento direto da OSCE, avaliando se foi suficientemente impactante para gerar alterações significativas no extenso quadro problemático, referente a esforços de prevenção de conflitos étnicos, de cada país, ou se meramente cumpriu com o mandato correspondente a cada Missão e ao ACMN.

Para tal intento, formulou-se a seguinte pergunta de partida: “A OSCE tem sido eficiente na implementação da diplomacia preventiva de modo a evitar a eclosão de tensões entre grupos étnicos? Que fatores determinam e condicionam essa eficiência?”

Todavia, como não é certo que estes esforços preventivos da OSCE tenham sido *panacea* para as questões de minorias étnicas tanto na Ucrânia como na Letónia, analisar-se-á, como a questão indica, os fatores que determinaram a sua eficiência. Deste modo, será possível discernir quais foram as estratégias que alcançaram mais êxito e identificar áreas que necessitam de aperfeiçoamento para potencializar a eficiência dos

mecanismos da OSCE no domínio da diplomacia preventiva e das tensões entre minorias étnicas.

Em suma, ao analisar a atuação da OSCE, o projeto de investigação procura avaliar se a organização foi capaz de cumprir os seus objetivos e se os seus esforços tiveram um impacto significativo na melhoria da situação das minorias étnicas nos estudos de caso observados. Assim, testando a possibilidade de a OSCE ter se mostrado eficiente tanto na prevenção de conflitos como na promoção de mudanças positivas para as minorias étnicas.

2.2. Métodos de recolha de informação

Com o intento de conseguir desenvolver o projeto de estágio proposto, o método de recolha de informação considerado como o mais adequado é a análise documental. Método este que os autores Quivy e Campendhout (2005) classificariam de “Recolha de dados preexistentes: dados secundários e dados documentais”. Neste sentido, procedeu-se à análise de 78 documentos, dos quais 21 são fontes primárias e 57 são fontes secundárias, e, ainda, 8 recursos provenientes de webgrafia. Os referidos documentos foram obtidos em bases de dados virtuais reconhecidas, tais como JSTOR, Scopus, B-on e a página virtual do *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg* (IFSH) para as fontes secundárias. Por sua vez, as fontes primárias foram adquiridas, na sua maioria, na biblioteca virtual da OSCE. Adicionalmente, ao longo do período de estágio, tive acesso a variados documentos, primários e secundários. Deste conjunto, foram selecionadas as fontes secundárias mais relevantes e, quanto às primárias, estas serviram como base para a localização de suas respetivas versões atualizadas em plataformas virtuais, especialmente a página oficial da OSCE. Os mesmos foram analisados no período correspondente a novembro de 2022 a inícios de agosto de 2023.

Para além disso, tratando-se de uma investigação qualitativa era necessária a recolha de uma variedade de materiais empíricos (Denzin e Lincoln, 2018). Assim sendo, e tendo também em mente a utilização do estudo de caso como método de investigação, recolheu-se o material empírico a utilizar através de consulta de arquivo e acervo documental.

Estas características do método de recolha de dados preexistentes para o presente projeto de investigação tornam a investigadora, neste caso eu, observante direta e não participante (Quivy e Campendhout, 2005). Outrossim, os mesmos autores (2005) argumentam que a observação e a análise de dados são interdependentes (*ibid.*, p.185). Nesse sentido, para exercer a recolha de informação é necessário ter-se uma ideia clara do que se procura, não só de modo a não cometer “*gula livresca*” mas, de igual modo, com a finalidade de apurar a informação relevante. É por isso que, para este propósito, foi crucial delinear o objetivo e pergunta de partida supramencionadas.

Aquando da recolha de informação foi importante ter também em mente os limites e problemas que Quivy e Campendhout (2005) assinalam sobre o método de análise documental. É importante notar que, muitas vezes pode haver limitações ou proibições no acesso aos documentos necessários, porém, devo registar que tal não se verificou neste caso graças à orientação dos membros da RPPOSCE, que, conhecendo o tema do meu projeto de investigação, me auxiliaram a selecionar tanto documentos secundários como primários essenciais a utilizar. Outra limitação deste método pode residir na dificuldade de avaliar a credibilidade e adequação dos dados recolhidos, ou seja, sem a habilidade clara de identificar os documentos corretos para a pesquisa, pode-se incorrer no risco de usar informações que não sejam autênticas, exatas ou pertinentes ao estudo. Perante este possível problema, tanto os membros da RPPOSCE como os meus orientadores por parte académica foram essenciais para me guiar de modo a filtrar e a aprender a detetar os documentos mais adequados e indispensáveis para o presente trabalho.

2.3. Fontes de informação: constituição do corpus documental

Aquando a realização de um projeto de investigação é necessário averiguar tanto o conhecimento já existente sobre o tema analisado, como também identificar as características do mesmo que mais careçam de investigação. Para tal intento, foi realizada uma revisão de literatura.

Tendo em conta que o presente projeto de investigação discorrerá sobre o papel do conceito de diplomacia preventiva numa organização regional de segurança, a OSCE, no que toca a questões de minorias étnicas, foram, numa primeira etapa, elegidas as

seguintes palavras chave: “Diplomacia preventiva”; “OSCE”; “Minorias étnicas”; “Letónia” e “Ucrânia”. Estas não só esclarecem o campo de estudo deste trabalho, oferecendo imediatamente ao leitor uma visão geral do conteúdo a ser explorado na investigação do mesmo, mas também são cruciais para orientar e simplificar a busca por documentos relevantes à pesquisa.

Posteriormente, foram designadas cinco combinações distintas para que se pudesse apurar a quantidade e o conteúdo de trabalhos relacionados ao tema em questão:

- 1) “diplomacia preventiva, OSCE”;
- 2) “diplomacia preventiva, OSCE, minorias étnicas”;
- 3) “minorias étnicas, OSCE, ucrania”;
- 4) “minorias étnicas, OSCE, letónia”;
- 5) “minorias étnicas, OSCE, Ucrânia, Letónia”.

De modo a perceber a investigação preexistente relevante conduzida em língua portuguesa usou-se B-On como a principal base de dados. Contudo, com consciência da escassez de trabalho científico quanto à OSCE redigido em português, usou-se também as bases de dados Jstor e Scopus para pesquisar resultados em inglês. Posto isto, as palavras chave foram traduzidas para inglês nas duas bases de dados supramencionadas.

Ao pesquisar a primeira combinação – “diplomacia preventiva, OSCE” – na base de dados Jstor, onde se utilizou a palavra “*preventive diplomacy*” na opção “todos os campos” (*all fields*) e a “OSCE” em abstrato (*abstract*), foram encontrados 23 resultados dos quais se destacaram quatro artigos relevantes: Hopmann (2000); Hopmann (2013); Jenne (2015); Sigler (1997). De forma geral todos esses artigos focavam-se na capacidade da OSCE para prevenção de conflitos no contexto das mudanças na arquitetura de segurança desde a Guerra Fria.

Já na plataforma Scopus, com as mesmas palavras chaves nas opções “título de artigo” (*article title*), “abstrato” (*abstract*) e “palavras-chave” (*keywords*) obteve-se 12 resultados dos quais se elegeu apenas 1 artigo, um deles, Babbitt (2012), que se debruça

sobre o papel da diplomacia preventiva em organizações internacionais sendo uma delas a OSCE. Alguns dos outros resultados faziam sentido ser apenas considerados nas próximas combinações.

Na base de dados B-ON, usada apenas para o idioma português, encontrou-se, com a combinação de palavras-chave “diplomacia preventiva, OSCE”, 19 resultados, dos quais uma alta quantidade não era sequer referente à organização. Neste sentido, assinalam-se apenas dois resultados, um que aborda diretamente o papel da organização no campo da diplomacia preventiva (Azevedo, 2002) e outro que, entre outros assuntos, refere o trabalho da organização em matéria de prevenção de conflitos dentro da sua dimensão político-militar (Ramalho, 2002).

Quanto à segunda combinação “diplomacia preventiva, OSCE, minorias étnicas” no Jstor, onde a pesquisa foi conduzida em inglês – utilizando as palavras “preventive diplomacy” e “ethnic minorities” predefinidas para a opção “todos os campos” e a “OSCE” em abstrato (*abstract*) –, foram encontrados 15 resultados dos quais apenas se destacaram quatro artigos relevantes: Hardica (2017); Altenhoener & Palermo (2011); Trifunovska (1995) e Späth (2000). É de notar que dos quatro, três artigos – Hardica (2017); Altenhoener & Palermo (2011) e Späth, (2000) – centraram-se no papel do Alto-Comissário OSCE para as minorias nacionais. Enquanto que no presente projeto de investigação, não só se discorrerá sobre o papel do ACMN, como, ao contrário dos três artigos supramencionados, abordara também com igual relevância as operações OSCE no terreno. Por fim, o último artigo a mencionar (Trifunovska, 1995) revelou-se de alta pertinência visto tratar da questão das minorias no contexto de paz e segurança europeu através do papel da OSCE em relação à diplomacia preventiva.

No Scopus foram encontrados unicamente 2 resultados, dos quais apenas se considerou um relevante Swimelar (2001), que analisa a abordagem política da OSCE em comparação à abordagem jurídica da gestão de conflitos étnicos e proteção de direitos humanos nos Estados pós-comunistas, usando como casos de estudo a Estónia e a Albânia. Reconhecendo a importância desta comparação e do seu contexto histórico, frisa-se que o projeto de investigação aqui desenvolvido diferencia-se do supramencionado pois os estudos de caso elegidos discorrem sobre países que

pertenceram à União Soviética, no caso, a Letónia e Ucrânia, enquanto que o critério de países “pós-comunistas” do artigo de Swimelar não indica que os estudos de caso abordados eram inerentemente da URSS. Adicionalmente, devido aos poucos resultados obtidos, tomou-se a decisão de substituir a palavra-chave “ethnic minorities” por “national minorities”, pois, apesar de em português não ser tão comum, o termo é bastante usado em relação à organização, especialmente devido ao nome do ACMN. Deste modo, obtiveram-se cinco resultados, dos quais se aponta a relevância de 2 (Edwards, 1996 e Constantinides, 1996), um dos desconsiderados será importante para outra combinação de palavras-chave e outro é o mesmo supramencionado Swimelar, 2001. Dos artigos seleccionados ambos se debruçam sobre os esforços OSCE na proteção de minorias étnicas, sendo que o artigo do autor Edwards (1996) se foca essencialmente no papel do ACMN.

Na base de dados B-ON dos 12 resultados salienta-se apenas a relevância de um Barata (2006), pelo facto de ser o artigo em português mais próximo do projeto de investigação, contudo sublinha-se que o presente artigo, com título “O envolvimento do Alto-Comissário para as Minorias Nacionais da OSCE em actividades de diplomacia preventiva na Hungria”, apenas se foca no papel do ACMN e o estudo de caso é a Hungria.

A terceira combinação “minorias étnicas, OSCE e Ucrânia”, com a palavra “OSCE” em “abstrato” e “*ethnic minorities*” e “*Ukraine*” em todos os campos, obteve um total de 25 resultados na base de dados Jstor, dos quais se salientam um resultado, Gawrich (2014), todavia, é de notar que apesar de ser o único que aborda unicamente o trabalho da OSCE com a Ucrânia tocando na questão das minorias étnicas, é mais abrangente na compreensão do tempo.

Na base de dados Scopus foi apenas encontrado um total de 1 resultado, contudo, o mesmo foi desconsiderado. Assim sendo, decidiu-se, à semelhança da situação anterior, utilizar “*national minorities*” no lugar de “*ethnic minorities*”, aumentando para um total de 6 resultados, no entanto, apenas um deles se revelou pertinente: Kachuyevski (2012).

A combinação “minorias étnicas, OSCE e Letónia”, dos 20 resultados no Jstor nenhum se revelou relevante e ao substituir para o termo “minorias nacionais” obteve-se os mesmos frutos.

Já no Scopus, aponta-se apenas um resultado que nem foi considerado apropriado. Porém, ao mudar para “minorias nacionais”, encontrou-se um resultado vagamente relevante, Yakemtchouk (2004), visto discorrer mais sobre União Europeia do que a OSCE. Não obstante, o mesmo artigo faz também uma comparação entre a Letónia e outro país, a Estónia. Não obstante, denota-se que a situação de ambos os países eram demasiado semelhantes para ser considerados cruciais neste projeto de investigação. Isto, pois, o propósito deste projeto será analisar dois países que, apesar do contexto comum da URSS, tivessem diferenças significativas nas questões pertinentes ao presente estudo.

No base de dados B-On, utilizada com o intuito de obter artigos relevantes redigidos na língua portuguesa, não se obteve quaisquer resultados mesmo ao predefinir todas as palavras-chave tanto quanto tema de assunto ou resumo.

Ao pesquisar a última combinação “minorias étnicas, OSCE, Ucrânia e Letónia”, usando as palavras nas opções “palavras-chave”, “título” e/ou “abstrato” denota-se que tanto no Jstor, Scopus e B-On não foram encontrados resultados. Deste modo, pode concluir-se que a ausência de resultados ao pesquisar as presentes palavras-chave em bases de dados tão abrangentes como Jstor, Scopus e B-on ressalta a singularidade do meu projeto de investigação, conferindo também a abordagem distinta e precisa do presente trabalho.

É ainda importante voltar a salientar que quanto às fontes primárias, tais como declarações, relatórios, documentos oficiais que na sua maioria são relacionados à OSCE, o acesso ao mesmo foi feito através da biblioteca de documentos virtual da organização, que é de livre acesso. Neste sentido, foram utilizados os seguintes documentos:

- *The Future of OSCE Field Operations (Options) (2014)*, acedido a 27 de abril 2023;
- *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE (1990)*, acedido a 20 de abril 2023;
- *OSCE Mechanisms & Procedures: Summary/Compendium (2011)*, acedido a 22 de abril de 2023;
- *What is the OSCE? (2019)*, acedido a 10 de fevereiro de 2023;

- *Factsheet: Court of Conciliation and Arbitration* (2020), acedido a 7 de agosto de 2023;
- *Survey of OSCE Field Operation* (2021), acedido a 31 de julho de 2023;
- *Annual Report 2022 – Court of Conciliation and Arbitration within the OSCE* (2022), acedido a 7 de agosto de 2023;
- *Inter-ethnic relations in the former Soviet Union: Predisposed to conflict?* (2009), acedido a 10 de novembro de 2022;
- *Reference: No 238/93/L/Na.* (1993), acedido a 31 de julho de 2023;
- *Preventive Diplomacy* (2003), acedido a 28 de novembro de 2022.

Através da página virtual *Office of the Historian*, acedeu-se no dia 8 de fevereiro de 2023 também às duas seguintes fontes primárias:

- 32. *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon* (1969);
- 33. *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon* (1969).

Por fim, acedeu-se à biblioteca digital das Nações Unidas para obter a versão digital da *An Agenda for Peace* (1992).

Adicionalmente, os orientadores de estágio PECMNE disponibilizaram também uma grande quantidade de fontes secundárias e primárias sobre as mais diversas temáticas da organização. Desse conjunto, foram selecionadas e utilizadas as seguintes, devido à sua relevância direta para o tema em estudo:

- Gaddis, John L. (2007). *A Guerra Fria*. Edições 70. ISBN: 9789724413402;
- Kissinger, Henry. (2003). *Anos de Renovação*. Gradiva. ISBN: 9789726629047;
- Ghebali. (2014). *Le rôle de l'OSCE en Eurasie du sommet de Lisbonne au Conseil ministériel de Maastricht (1996-2003)*. DCAF, bruylant. ISBN: 9782802744788;
- Costa, Francisco Seixas (2006). *Uma Segunda Opinião, Dom Quixote*. ISBN: 9722031058.

2.4. Método de tratamento e análise de dados

O tratamento e análise de dados deste projeto de investigação sustentar-se-á no método de análise qualitativo. No manual intitulado *The Sage Handbook of Qualitative Research*, os editores, Denzin e Lincoln (2018), caracterizam a investigação qualitativa como um campo de investigação transversal a diferentes disciplinas, domínios e matérias.

Quivy e Campenhout (2005) enfatizam que os métodos de recolha de dados e os métodos de análise de dados devem ser complementares, visando conseguir atingir os objetivos do trabalho de investigação, responder à pergunta de partida e trabalhar os estudos de caso. Partindo da definição de "estudo de caso" do dicionário Merriam-Webster's – *"an intense analysis of an individual unit (as a person or a community) stressing developmental factors in relation to environment"*⁴⁹ –, Flyvbjerg (apud Denzin e Lincoln, 2011) salienta que a definição de limites para a "unidade de estudo individual", seja ela uma pessoa, uma comunidade, ou outra coisa, é o fator decisivo para o que se irá definir como "estudo de caso" e para o que se torna contexto do mesmo. Dito isto, durante a análise dos documentos recolhidos será necessário ter atenção o que foi ressalvado pelo autor. Este indica que, apesar de não ser sempre benéfico generalizar algo a partir dos resultados de estudos de caso, os mesmos podem promover o avanço progressivo do conhecimento (*ibid.*, pp.306-313). Posto isto, tendo sido recolhido o material empírico, foi necessário proceder a uma análise de conteúdo.

Nesta ótica, será necessário procurar responder à pergunta de partida através da análise dos estudos de caso. Assim sendo, para dissecar as relações entre os estudos de casos, Schwandt e Gates (apud Denzin e Lincoln, 2018) salientam que os mesmos podem ser submetidos à "análise comparativa qualitativa" (*ibid.*, p.613). A este propósito, os casos são selecionados com base na possibilidade de, posteriormente, poder examinar os seus padrões de semelhanças e diferenças (*ibid.*, p.614). Neste sentido, os estudos de caso – Ucrânia e Letónia – deste projeto de investigação, tal como mencionado na secção 2.1, "Objetivos, perguntas de partida e hipóteses" do presente capítulo foram elegidos a partir das seguintes características específicas: países anteriormente integrantes da

⁴⁹ Tradução livre: "uma análise intensa de uma unidade individual (como uma pessoa ou uma comunidade) que sublinha os fatores de desenvolvimento em relação ao ambiente"

URSS que tivessem sido anfitriões de missões OSCE em matéria de prevenção e de tensões étnicas e, adicionalmente, cujos casos nunca tivessem sido comparados. Desta forma, o propósito será identificar fatores que sejam suficientes para chegar a um resultado relativo às hipóteses levantadas (*ibid.*, p.614).

2.5. Cronograma

Tendo já sido apresentados os cronogramas relativos ao estágio, o cronograma mensal abaixo apresenta de forma concisa as tarefas que executadas em prol da realização do projeto de investigação proposto, visando otimizar nosso tempo durante a elaboração da pesquisa.

Cronograma mensal Projeto de Investigação													
Mês / Tarefa	SET	OUT	NOV	DEZ	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET
1. Revisão da Literatura	X	X	X	X	X	X	X						
2. Recolha de Informação			X	X	X								
3. Tratamento de dados					X	X	X						
4. Análise de conteúdo			X	X	X	X	X	X	X	X			
5. Redação do projeto de investigação			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
6. Capítulos Concluídos				X	X	X	X		X			X	
7. Entrega do relatório científico													X

Capítulo 3. Revisão de literatura

3.1. Diplomacia preventiva

A caracterização e sucessiva utilização do conceito de diplomacia preventiva nas relações internacionais é considerada essencialmente contemporânea. Porém, numa perspectiva histórica, já Niccolo Machiavelli, célebre filósofo italiano, abordava indiretamente o mesmo. Para Machiavelli, era crucial incentivar os jovens diplomatas a uma recolha de informação, não apenas inerentemente relacionada ao decorrer ou pós-negociação de um assunto, mas, igualmente, num momento anterior ao da negociação (Bjola e Kornprobst, 2018). Por outro lado, o mesmo reconhecia a dificuldade de tal processo pois *“to conjecture the issue correctly...you have nothing to depend upon except surmises aided by your own judgement”*⁵⁰(*ibid.*, p.210). Não obstante, é apenas durante meados dos anos 1950 que o conceito é verdadeiramente abordado pelo então Secretário-Geral (SG) das Nações Unidas (ONU), Dag Hammarskjöld (Mancini, 2011).

Nas últimas décadas do século XX, à luz do que é argumentado por Mary Kaldor (1999), observa-se uma mudança na natureza dos conflitos, que a mesma designa de “novas guerras”, particularmente no continente africano e no leste europeu. Destarte, a diplomacia preventiva torna-se uma ferramenta indispensável face ao ponto de viragem do ambiente geopolítico mundial marcado pelo fim da guerra fria, onde se assistia ao aumento dos conflitos intraestatais no lugar das convencionais guerras interestatais (George, 2000). É neste contexto que tanto políticos como académicos reconhecem a necessidade de adaptar novos conhecimentos e conceitos para enfrentar esta mudança de dinâmica belicista (*ibid.*, p.15). Neste sentido, Boutros Boutros-Ghali, Secretário-Geral das Nações Unidas de 1992 a 1996, revive e integra o conceito e definição de “diplomacia preventiva” no seu relatório de 1992, denominado *na Agenda for Peace*:

“Preventive diplomacy is action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into

⁵⁰ Tradução livre: "para conjecturar corretamente sobre a questão... não tem nada em que se basear, a não ser em suposições auxiliadas pelo vosso próprio julgamento"

*conflicts and to limit the spread of the latter when they occur.”*⁵¹

(Boutros-ghali, 1992:11)

No entanto, ao longo do tempo, até ao nosso contemporâneo, o conceito de diplomacia preventiva foi sendo adaptado à atualidade das relações internacionais. A primeira grande mudança a apontar é a última parte da definição de Boutros-Ghali, onde o mesmo diz: “(...) and to limit the spread of the latter when they occur”⁵². Isto pois, hoje em dia essa questão seria vista como gestão de conflito e não prevenção do mesmo. Na sua obra *Contemporary Preventive Diplomacy*, Ramcharan (2020) define o atual conceito de diplomacia preventiva como:

“(...) diplomacy with a preventive purpose or orientation, and it is applied not only to disputes or conflicts but to a broad range of issues and problems affecting the survival and welfare of humankind.”

⁵³(Ramcharan, 2020:21)

Em virtude do que foi acima mencionado, conclui-se que o termo "diplomacia preventiva" refere-se a um conjunto de ações implementadas de modo a impedir que tensões, de qualquer natureza, se transformem em conflitos violentos e/ou armados ou crises humanitárias.

Posto isto, deduz-se ser também necessário estudar os instrumentos necessários para implementar a diplomacia preventiva, tal como, o momento de iniciação da ação preventiva. É, então, crucial perceber que medidas requer a diplomacia preventiva e que instrumentos devem ser utilizados pois *“it is no use identifying the Promised Land if one does not know how to get there”*⁵⁴ (Zartman, 2001: 1). Por outras palavras, de nada vale caracterizar o conceito de diplomacia preventiva se não se identifica os métodos necessários para executar a mesma.

⁵¹ Tradução livre: "A diplomacia preventiva é uma ação destinada a evitar o surgimento de litígios entre as partes, a impedir que os litígios existentes se transformem em conflitos e a limitar a propagação destes últimos quando ocorrem."

⁵² Tradução livre: “(...) e para limitar a propagação do mesmo quando ocorrem”

⁵³ Tradução livre: “(...) diplomacia com um objetivo ou orientação preventiva, aplicada não apenas a disputas ou conflitos, mas a uma vasta gama de questões e problemas que afetam a sobrevivência e o bem-estar da humanidade.”

⁵⁴ Tradução livre: "não serve de nada identificar a Terra Prometida se não se sabe como lá chegar"

Para Boutros-Ghali (1992), a diplomacia preventiva requeria a criação das seguintes medidas: construção de confiança, uma técnica que reduz a possibilidade de conflito entre estados; *early warning*, um sistema de alerta precoce; *fact-finding*, um processo de apuramento de informação formal e informal; implantação preventiva, ou seja, uso de forças de desdobramento preventivo em zonas propícias a eclodir de um conflito; e zonas desmilitarizadas (Boutros-Ghali, 1992).

Anos mais tarde, no artigo *Underrating Preventive Diplomacy*, Michael S. Lund (1995) enumera um leque mais completo de instrumentos para prevenção de conflito: diálogos de base; direitos humanos; missões de observação; ajuda económica direcionada; exercícios de fortalecimento de confiança; participação em organizações internacionais; missões de manutenção da paz; construção de democracia; bons ofícios ou mediação oficiais; sanções; pressões do grande poder; crimes de guerra; e tribunais. Lund (1995) salienta que a utilização de todos estes fatores é fundamental para *"buttress the local forces and institutions of accommodation, keep negotiation channels open, control imminent violence, propose settlements and so on"*⁵⁵(Lund, 1995:162).

Apesar do fator de uma "terceira entidade" já ser abordado por Lund (1995), Daniel J. Michalchuk (1998), na sua tese de mestrado denominada *"Minority Rights as Preventive Diplomacy: OSCE sponsored Legal Reform and the prevention of ethnic conflict in post-communist countries"*, salienta a importância do "processo orientado". Esta abordagem, defendida por académicos como Diana Chigas (apud Michalchuk, 1998), debruça-se sobre a pertinência da criação de uma terceira entidade neutra para promover o diálogo. Portanto, o intuito desta entidade seria, como mediador, levar a uma mudança de atitudes dos atores em tensão e, dessa forma, chegar a um acordo pacífico antes de qualquer agravamento da situação (*ibid.*, p.7). Este ator seria, então, essencial no processo da diplomacia preventiva pois teria de contribuir de forma imparcial para a prevenção da escalada de tensão (*ibid.*, p.7).

Deste modo, pode-se afirmar que a diplomacia preventiva deve entrar em ação antes que um ponto de eclosão de tensões, de violência sustentada, ou, de ação militar, seja

⁵⁵ Tradução livre: "apoiar as forças e instituições locais de acomodação, manter abertos os canais de negociação, controlar a violência iminente, propor acordos, etc."

alcançado. Por outras palavras, o espaço da diplomacia preventiva enquadra-se entre a paz instável e a eclosão de uma crise (Lund, 1995 e John, 2005). Neste sentido, Jentleson (apud John, 2005) enumerou o que considera ser as três etapas da diplomacia preventiva: 1. *early warning*; 2. decisões-chave para agir com base no *early warning*. 3. estratégia adotada para ação. Já a teoria de maturação de Zartman (apud Stimec e Poitras, 2010), por exemplo, argumenta que a negociação só é viável acontecer após o eclodir do conflito, isto pois, nenhum dos lados aceitará negociar até que se atinja um ponto de rutura do conflito onde já não existe mais qualquer solução possível. Em linha com esta teoria de Zartman, Jentleson (apud John, 2005), refere a “teoria de maturação ‘preventiva’”, onde concorda que a utilização de diplomacia preventiva no momento inapropriado poderá, contrariamente ao seu objetivo, contribuir para o agravamento de tensões, salientando, então, a necessidade da tomada de ações preventivas de forma discreta. Assim, o *early warning* deverá naturalmente gerar a uma *early response*, ou seja, à ação.

Contudo, vários académicos, tal como Jentleson (apud John 2005), George (2000) e Ramcharan (2020) argumentam que uma das limitações prementes na diplomacia preventiva centra-se, exatamente, na falta de ação após o *early warning*. Abordam, ainda, que a falta de *early response* é consequente de diversos fatores (políticos, burocráticos, cognitivos, entre outros), sendo o principal deles a falta de vontade política, tanto dos governos, como também da comunidade internacional, casos como o genocídio de Ruanda e guerra da Bósnia são exemplos disso. Posto isto, Ramcharan (2020), evidencia a necessidade de novas abordagens que contribuam positivamente para a recetividade destes atores, especialmente dos governos e agentes não estatais, visto os mesmos violarem os direitos humanos aquando da implementação de ações preventivas. A este propósito, menciona as instituições OSCE, como o ODIHR (Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos) e ACMN, como uma boa iniciativa, visto se focaram especificamente na proteção de minorias étnicas e prevenção de violação dos direitos humanos (*ibid.*, p.24). Este tipo de instituições, numa organização regional de segurança de ampla dimensão como a OSCE, ajudam a aumentar a probabilidade dos Estados participantes coadunarem com a implementação de medidas de diplomacia preventiva.

É, neste sentido, e tendo em conta esta limitação da diplomacia preventiva, que este projeto de investigação procura verificar a eficiência dos instrumentos OSCE na implementação de diplomacia preventiva nos casos específicos a serem aqui estudados.

No seu artigo intitulado “O papel da OSCE e a Diplomacia Preventiva – Uma breve abordagem conceptual”, Maria Eduarda Azevedo (2002), antiga Presidente da Delegação Portuguesa à Assembleia Parlamentar da OSCE, ao mesmo tempo que enfatiza a importância “nuclear” deste conceito, reconhece também que a capacidade da diplomacia preventiva não é comparável à da vontade política e consenso político. Não obstante, dá crédito à OSCE como a organização mais vocacionada para a implementação da diplomacia preventiva, comparativamente a outras entidades tal como a OTAN – que segundo a autora falha por ser uma organização “especialmente mais restrita do que a OSCE” – e na UE – cuja falta de vontade política é apontada por Azevedo (2002) como principal razão da mesma não ser “protagonista da diplomacia preventiva”. Nesta linha, afirma que quanto ao papel da OSCE na diplomacia preventiva “(...) *não existe nem outra instituição multilateral, nem nenhum país que esteja em condições de, individualmente, desempenhar tal papel*” (*ibid.*, p. 114).

3.2. Conflitos étnicos

Recapitulando o que foi supramencionado, o objetivo deste projeto de investigação é analisar a eficiência de uma organização regional, a OSCE, na prevenção de conflitos entre grupos étnicos. Neste sentido, já tendo sido caracterizado o conceito de diplomacia preventiva, é agora crucial realizar uma breve contextualização de “conflitos étnicos” e a sua relevância no contemporâneo.

Simultaneamente ao crescimento da utilização do conceito de “diplomacia preventiva”, a questão da etnicidade também se tornou tema central de estudo especialmente a partir da década de 1990. Assim sendo, isto aconteceu também consequente à queda da União Soviética, visto a mesma ter resultado no surgimento de vários Estados novos, formados, na sua maioria, com base no critério da etnia dominante (Hutchinson e Smith, 1996). O desenvolvimento destes Estados emergentes era, essencialmente, sustentado por um processo de “despertar” nacionalista, assim, é fundamental, desde já, esclarecer que a diferença entre etnicidade e nação reside na

politização do grupo étnico – se o mesmo reivindicar soberania poderá originar um Estado-nação (Martins, 2016).

Deste modo, é prioritário abordar, brevemente, a questão da etnicidade. A identidade étnica refere-se ao nível de identificação individual com uma particular comunidade culturalmente definida. Neste sentido, e segundo John Hutchinson e Anthony D. Smith na obra *Ethnicity* (1996), um grupo étnico tem habitualmente as seguintes características em comum: 1) ancestralidade; 2) memórias históricas; 3) elementos culturais, tal como língua e/ou religião; 4) terra de origem; 5) sentimento de solidariedade para com quem pertence ao mesmo grupo.

É, assim, importante mencionar que, apesar da existência de diversos grupos étnicos não ser *sine qua non* para as hostilidades entre comunidades étnicas, a mudança da ordem mundial bipolar – resultante do fim da Guerra Fria e da sucessiva queda da União Soviética – alterou significativamente a estrutura da segurança de uma região, tanto a nível nacional, como internacional (Ekéus, 2003). Por conseguinte, e tal como já foi exposto no ponto anterior, durante o século XX assiste-se à mudança do tipo de tensões existentes: enquanto as entre os Estados sob o sistema de soberania estatal de Vestefália diminuam, as tensões intraestatais, que, na sua maioria, existiam por motivos diretamente ligados às maiorias e minorias étnicas nacionais, aumentavam (*ibid.*, p.3). Hans van den Broek (apud Vollabaek, 2009), antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos, que teve um papel fundamental para a criação da instituição ACMN da OSCE, frisa esta mudança na natureza da segurança internacional durante o Conselho Ministerial OSCE de 1992, em Praga:

*“Ethnic tensions, both within and between nations, will prove the most dangerous threat to stability and the common security on our continent in the years to come”*⁵⁶(*ibid.*, p.1).

Uma vez que os conflitos étnicos são uma preocupação crescente na segurança internacional desde a década de 1990, é importante traçar as razões estimulantes de

⁵⁶ Tradução livre: "As tensões étnicas, tanto no seio das nações como entre elas, serão a ameaça mais perigosa para a estabilidade e a segurança comum no nosso continente nos próximos anos".

uma escalada de tensões étnicas. Todo o conflito étnico surge da existência de discriminação generalizada e sistemática, que, por sua vez, gera a criação de movimentos revolucionários que têm como objetivo reclamar os mais variados ganhos políticos, económicos, sociais ou religiosos (Martins, 2016). Neste sentido, destacar-se-á cinco situações que agravam o possível eclodir de um conflito étnico.

Primeiramente, frisa-se, à semelhança do que é suscitado por Thomas Hylland Eriksen (1992) e Anthony Smith (1996), as situações de “domínio cultural”, onde o grupo dominante de um Estado não procura a assimilação das minorias existentes, mas sim, a privação dos seus direitos, de modo a priorizar a purificação cultural e a criação de um vernáculo. Gheballi (1998), na sua abordagem pessoal do padrão patológico do eclodir de tensões étnicas, sugere um argumento análogo: a “auto-superestimação” de um grupo de cariz étnico, o qual, sente a sua identidade em ameaça pela coexistência com outros grupos étnicos. Esta situação leva a um crescente sentimento de *phóbos*⁵⁷, em que a coabitação física torna-se, *in extremis*, uma promiscuidade intolerável, dando lugar ao desejo de “restabelecer pureza étnica” (*ibid.*, pp.263-264).

Em segundo, destaca-se o conceito de *state bearing nation* de Roger Brubaker (apud Martins, 2016), relativo a situações onde um grupo étnico maioritário consegue garantir a influência dos seus valores, tanto no respetivo Estado, como na comunidade internacional, criando, então, um sistema de independência onde as minorias não conseguem desafiar o *status quo* vigente. A disputa pelo poder, em matéria da sua distribuição e do acesso ao mesmo, é, portanto, uma questão imperativa no que toca a tensões étnicas (Gurr, 1994). Assim, é possível verificar que: quando o problema é o domínio político de um grupo étnico sob o outro, há possibilidade de tensões implodirem em conflito (Kaufman, 2008).

Em terceiro, sublinham-se os casos em que um grupo étnico, dominante num Estado, é separado de conacionais e torna-se uma minoria noutra Estado, muitas vezes, vizinho (Hutchinson e Smith, 1996). Neste espetro, a situação agrava-se quando: “*uma destas comunidades proveniente de um estado vizinho resida numa região do estado acolhedor*

⁵⁷ *Phóbos*: palavra grega que significa “medo”

que o seu estado de origem (vizinho) reclame algum tipo de pertença cultural ou histórica para si mesmo” (Martins, 2016: 88). Esta questão irredentista, conceito que será abordado com mais detalhe abaixo, era prioritária em muitos dos Estados que outrora pertenceram à União Soviética, por exemplo, e como irá ser abordado nos estudos de caso do presente projeto de investigação, nas questões relativas às minorias russas na Ucrânia e Letónia.

Em quarto, há a assinalar a questão da afirmação nacional de um grupo étnico, que poderá, também, resultar num efeito dominó com outros grupos étnicos de um determinado Estado (Hutchinson e Smith, 1996). Neste ponto, é preciso englobar a preocupação com os direitos indígenas, principalmente, no que toca aos descendentes daqueles que foram descentralizados e que ainda lutam pela “autonomia”, pela proteção o seu território, recursos e cultura comum (Gurr, 1994). Esta situação será crucial, neste projeto, para se refletir sobre a situação dos tártaros no estudo de caso da Ucrânia.

Por último, a instabilidade resultante de tensões étnicas pode fazer com que poderes exteriores intervenientes, tais como Estados, tentem agir em prol do seu próprio interesse (Hutchinson e Smith, 1996). Prova disso são algumas das opiniões internacionais quanto à ação interventiva russa durante os últimos anos em regiões como a Ásia Central ou territórios da antiga União Soviética.

Todos estes fatores podem contribuir para a escalada de tensões étnicas, que, uma vez no seu auge, podem levar a um de dois conceitos de ameaça territorial: “secessão” ou “irredentismo”. Secessão trata-se da separação de uma região de um Estado soberano, tendo como objetivo a criação de outro, ou então, a aquisição de um certo grau de independência (Martins, 2016). Podendo, ainda, ser usado como “arma de arremesso” para a descentralização de soberania quanto ao poder central do Estado (*ibid.*, p.93). Contudo, o sucesso de um qualquer movimento de secessão depende tanto dos interesses de forças externas, como também do ambiente internacional (*ibid.*, p.93). Adicionalmente, é importante frisar a questão do “paradoxo da secessão” apontado por Eriksen (1992). Este paradoxo consiste, quase, num ciclo vicioso onde existe a possibilidade de que um nacionalismo, uma vez detentor de soberania graças ao sucesso da sua secessão, e mesmo tendo sido já outrora o dominado pelo nacionalismo de outros,

crie diferentes problemas de opressão a minorias debaixo do seu “domínio” (Eriksen, 1992). Eriksen (1992) debruça-se, ainda, sobre um exemplo que é, para este projeto de investigação, fulcral a mencionar: enquanto os letões se sentiam oprimidos num Estado dominado por russos, o mesmo pode acontecer com a minoria russa na Letónia, onde a maioria, ou grupo étnico dominante, são os letões (*ibid.*, pp.222-223).

O irredentismo, por outro lado, é quando se dá a secessão de uma região de um Estado, cujas fronteiras separam pessoas do mesmo grupo étnico ou nação, de modo a que este se integre noutro Estado vizinho (Martins, 2016). A ocupação da península da Crimeia, em 2014, pela Federação Russa é um exemplo de uma reivindicação irredentista russa. Nesta situação, o Estado russo anexou um território fronteiriço, com uma maioria russa, que outrora pertencera ao império russo – este, por sua vez, havia anexado o Canato Tártaro contra a vontade dos tártaros da Crimeia após derrotar o Império Otomano – e à União Soviética. A última ofereceu, em 1954, o então *oblast* da Crimeia à República Socialista Soviética Ucraniana. Perante este cenário, grande parte da comunidade internacional reforça que a supramencionada ocupação da Crimeia pela Rússia é ilegal e, neste sentido, reconhece a península como território ucraniano.

Não obstante, apesar do aumento dos conflitos étnicos e da sucessiva mudança na estrutura de segurança, é possível conter as tensões étnicas. Nesse sentido, Eriksen (1992), argumenta que é necessário um Estado não se reger pela ideologia étnica, mas sim, reconhecer a igualdade de direitos de todos os grupos étnicos e, neste sentido, dividir e descentralizar o poder. Ademais, Eriksen (1992) sublinha que é mais benéfico encorajar o compromisso com a coexistência pacífica de diferentes grupos étnicos dentro de um Estado do que incentivar a constante proliferação de novos Estados. A “Agenda para a paz” (1992), que reconhece a crescente onda de conflitos étnicos, evidencia a diplomacia preventiva como solução, podendo-se verificar que os instrumentos acima referidos da mesma, tais como, construção de confiança, *early warning* e missões de observação, são essenciais para agir em prol do que é defendido por Eriksen (1992). Contudo, para que tal aconteça, é crucial não só a ação regional, como também, a internacional (Gurr, 1994). Por outras palavras, a intervenção de terceiros atores deve acontecer simultaneamente a nível doméstico e internacional (Clancy, 2011). E, como foi referido no ponto da Diplomacia Preventiva, é essencial que

essa terceira entidade seja imparcial, de modo a promover o diálogo e, também, a confiança. A este propósito, como Ekéus (2003) o faz, salienta-se o exemplo do papel do Alto-Comissário OSCE para as Minorias Nacionais (ACMN) como um instrumento neutro e preventivo do pós-guerra fria. Na mesma linha, Hughes e Sasse (2001), apesar de argumentarem que o papel da OSCE no que toca à gestão e resolução de conflito no território pós-soviético não ser eficaz – devido ao facto do mesmo não ser visto como um agente neutro, mas sim, como um aliado ao “Ocidente” –, admitem que o trabalho da organização em casos de prevenção tem êxito, mencionando igualmente o ACMN como instrumento indispensável da organização para esta questão. Não obstante, os autores enfatizam ainda que a organização obtém melhores resultados nas questões de prevenção e proteção de minorias quando o regime em questão é complacente e recetivo aos instrumentos OSCE, usando os casos da Letónia e da Estónia como exemplo (Hughes e Sasse, 2001).

3.3. Minorias étnicas na Ucrânia

À semelhança de vários autores, Sasse (2001) assinala as disparidades entre as diferentes componentes territoriais (etnia, língua, religião, fatores socioeconómicos, memórias históricas e orientações políticas e de política externa distintas) como consequência das marcas culturais deixadas pela República das Duas Nações (Comunidade Polaco-lituana), o império Austro-húngaro, império Russo, império Otomano e União Soviética, que outrora controlaram o território que hoje é internacionalmente reconhecido como Ucrânia.

Neste sentido, Antonovych (1999) argumenta que as minorias étnicas na Ucrânia já eram uma preocupação primordial para o Rada Central da Ucrânia, o qual, apesar da sua breve existência entre os anos de 1917 e 1918, lutou não só para a autonomia ucraniana dentro da federalização russa e pela independência da “República Popular da Ucrânia” (Sasse, 2001), mas também, tinha em atenção os direitos linguísticos e cívicos das minorias, especialmente a russa, a judaica e a polaca. Antonovych (1999) aponta, também, o fim do desenvolvimento da língua e cultura ucraniana, que se assistia debaixo do poder dos Bolchevique, resultante da centralização do poder e o uso obrigatório do russo nas escolas. Posto isto, Hughes e Sasse (2001) afirmam que a União Soviética era não só estruturalmente “etno-federal”, mas que muitas das suas fronteiras administrativas

eram também multiétnicas. Assim sendo, o território que constituía a República Socialista Soviética da Ucrânia (RSSU), e mais tarde a Ucrânia como Estado soberano, era também altamente multiétnico. Os censos da RSSU realizados no ano de 1989 apresentavam os seguintes dados quanto às etnias presentes no seu respetivo território: 37,5 milhões de ucranianos (72.7%); 11,3 milhões de russos (22.1%); cerca de meio milhão de judeus (0.9%); 400 000 bielorrussos (0.9%); 300 000 moldavos (0.6%); 200 000 búlgaros (0.5%); 200 000 polacos (0.4%); e outras etnias (Antonovych, 1999).

Esta questão multiétnica revelou-se também fulcral para o caminho da independência da Ucrânia, pois as autoridades ucranianas enfrentavam a difícil tarefa de criar uma identidade nacional capaz de unir as várias regiões e povos. Nesta linha, Hughes e Sasse (2001) concluíram que em sociedades divididas, as políticas de nacionalização e homogeneização podem exacerbar a insatisfação das minorias e, assim, desencadear conflitos. Adicionalmente, tal como Tkachenko, Dakhova e Zazuliak (2021) referem no seu artigo *“The protection of the rights of national minorities and indigenous peoples in Ukraine: Theory and practice”* é essencial que um Estado, uma vez reconhecendo a existência de minorias étnicas no seu território, consolide os direitos não só da “nação titular”, mas também das suas minorias. Posto isto, já a Declaração de Soberania Estatal da Ucrânia em 1990 tinha em conta a existência das diversas minorias étnicas no território e, por esta razão, reconhecia a necessidade de salvaguardar os direitos linguísticos, políticos, económicos, sociais e culturais das minorias (Antonovych, 1999). O *website* “World Directory of Minorities and Indigenous Peoples” destacou a Lei da Cidadania de 1991 e a Declaração dos Direitos das Nacionalidades de 1991 como documentos essenciais para salvaguardar o direito de cidadania e outros direitos às minorias étnicas antes da independência da Ucrânia. Apesar de fazer também referência à Lei das Minorias Nacionais de 1992, salientou que a mesma não resultou numa melhoria *de facto* no desenvolvimento das minorias. Sasse (2001), aponta que apesar de no início o processo de construção da Ucrânia como um Estado independente tenha sido visto como uma escolha entre uma identidade étnica ucraniana ou uma identidade cívica para todas as outras minorias, fatores como, uma grande minoria russa, um grau considerável de “russificação” dos ucranianos e a dependência económica da Rússia mostrava que, tal como o argumento supramencionado de Hughes e Sasse (2001), uma

abordagem homogeneizadora para a construção da Ucrânia como Estado-nação não era real ou viável. Neste espectro, as questões linguísticas, nomeadamente no que toca à língua russa, e as questões regionais, especialmente nas regiões de Donbas, Zakarpattya e a Crimeia, intersetavam com a questão premente das minorias étnicas.

Hughes e Sasse (2001) e também, Sasse (2001) argumentam que as tensões emergentes nos territórios pós-soviéticos, são, na maioria dos casos, incluindo o da Crimeia, encarados como tensão interétnica quando na realidade dispõe de uma problemática de cariz regional mais profundo. Já o “World Directory of Minorities and Indigenous Peoples” refere que a questão da Crimeia terá passado de uma questão primeiramente social-económica que eventualmente evoluiu para uma de cariz etno-político.

Segundo Yamamoto (2017), aquando da independência da Ucrânia, a população da península da Crimeia consistia em 67% russos étnicos, 27% ucranianos étnicos – muitos dos quais eram russófonos –, e 7% outras etnias. Assim sendo, o facto da península ter uma população predominantemente russa com uma economia extremamente soviétizada e que se opunha a *perestroika* de Gorbachev e à dissolução da URSS, fez com que a elite russa contestasse a independência da Ucrânia desde o seu início (Ghebali, 2014). Uma das preocupações principais das elites russas contra o governo central era de cariz económico, nomeadamente, a proteção de indústrias soviéticas obsoletas e de ativos regionais (Hughes e Sasse, 2001). A declaração de soberania e sucessiva independência da Ucrânia também impulsionou o regresso dos tártaros da Crimeia das regiões da Ásia Central para onde foram deportados em 1944 a mando do regime de Estaline sob a justificação de terem alegadamente colaborado com os nazis (Sasse, 2001). A migração *en masse* dos tártaros da Crimeia de volta à península fomentou os problemas socioeconómicos e políticos tanto das autoridades da Crimeia como de Kiev e contribuiu para o possível aumento de tensões interétnicas (*ibid.*, p.86). Hughes e Sasse (2001) abordam ainda, à semelhança do que já foi anteriormente abordado, a dupla dimensão “regional”, ou seja, o potencial irredentista de regiões como a Crimeia que são agravados quando as localizações geográficas da região no seu Estado anfitrião, neste caso a Ucrânia, são também adjacentes ao Estado “antecessor”, a Rússia.

A primeira reação da península após a Declaração de Soberania de 1990 foi pedir a Moscou para reverter o estatuto da Crimeia como *oblast* e posteriormente a organização de um referendo cujos resultados favorecia a restauração da autonomia no seio da URSS. As presentes atitudes levaram o *Verkhovna Rada* (VR) de Kiev (parlamento ucraniano) a conceder o estatuto de “república autónoma” à Crimeia dentro do território ucraniano (Ghebali, 2014). De todas as formas, as autoridades da península, a maio de 1992, encorajadas pela Duma russa, adotam a sua própria constituição e declaram independência, decisões estas que estavam previstas a ser confirmadas por um referendo em agosto (*ibid.*, p.547). O *Verkhovna Rada* declarou o ato como inconstitucional e, após a península ter revertido as suas decisões e na condição do cancelamento do referendo, adotou uma lei que previa o alargamento do estatuto de autonomia da península (*ibid.*, p.548). A situação volta a regredir com a eleição do Presidente da República da Crimeia pró-russo, Yuri Mechkov, que rapidamente implementa diversas “ações provocatórias”, incluindo, a realização de um referendo sobre a independência da península e o restabelecimento da “inconstitucional” Constituição da Crimeia (Yamamoto, 2017). Posto isto, o *Verkhovna Rada* não só proíbe a península de relações externas diretas, da própria cidadania e de forças armadas autónomas, como também ameaça colocar a península sob direta administração do governo central caso a implementação da Constituição da Crimeia não fosse revogada (Ghebali, 2014). Não obstante, as autoridades de Simferopol e de Kiev ultrapassam uma crise constitucional desde 1992 até 23 de dezembro de 1998, data em que a constituição da Ucrânia, onde a Crimeia é incluída como parte integral do país, é aprovada (*ibid.*, p.550).

Não obstante, Sasse (2001) afirma que:

“The weakness of the Russian nationalist movement in Crimea contrasts sharply with the influential Crimean Tatar national movement with its different organizations and regional and national institutions” (Sasse, 2010:89).⁵⁸

⁵⁸ Tradução livre: “A fraqueza do movimento nacionalista russo na Crimeia contrasta fortemente com o influente movimento nacional tártaro da Crimeia, com as suas com as suas diferentes organizações e instituições regionais e nacionais.”

Para a autora, enquanto os tártaros partilhavam características comuns, como a memória do etnocídio de 1944, que os mantinham unidos, especialmente entre gerações e orientações políticas, o movimento nacionalista russo carecia de um elemento unificador comparável. Assim, era um movimento apenas baseado numa identidade soviético-russa pouco nítida e com objetivos políticos ambíguos e sem um programa político coerente que tivesse em conta a divergência de interesses entre os principais membros da elite.

Contudo, Antonovych (1999), salienta que existia ainda uma grande necessidade de desenvolvimento na reabilitação legal, política, social e cultural das minorias deportadas durante o período estalinista, evidentemente incluindo os tártaros. Tkachenko, Dakhova e Zazuliak (2021) chamam à atenção a mesma questão quando mencionam que apenas a março de 2014, um ano particularmente conflituoso para a península da Crimeia, é que o *Verkhovna Rada* salvaguardou o desenvolvimento étnico, cultural, linguístico e religioso dos tártaros da Crimeia como um povo indígena através da adoção da Resolução nº1140-VII intitulada “Declaração da *Verkhovna Rada* da Ucrânia sobre as garantias dos direitos do povo tártaro da Crimeia no Estado ucraniano”.

A questão da linguística e da proteção das línguas das minorias nacionais é também fulcral de analisar. Neste caso, no que toca ao uso da língua ucraniana como língua oficial e à língua russa no que toca à sua mudança de estatuto para uma língua de uma minoria nacional.

O ucraniano foi adotado como língua oficial da Ucrânia em 1989 e mais tarde consagrada na Constituição de 1996, simultaneamente, foi legalizado o conceito de “línguas para comunicação internacional”, tais como, o russo, que garantia a continuidade do uso das mesmas no setor público e essencialmente em “locais habitados de forma compacta por cidadãos de outras nacionalidades (não ucranianos)” (Solchanyk, 2000). Adicionalmente, a Lei das Minorias Nacionais de 1992 salvaguardou o desenvolvimento, utilização e proteção do russo e de outras línguas das minorias nacionais (*ibid.*, p.542). Posto isto, Solchanyk (2000) argumenta que o verdadeiro problema dos ativistas russos era não só o desrespeito pelas leis supramencionadas, mas também a falta de clareza das mesmas quanto às delimitações dos direitos linguísticos. Para além disso, o autor afirma até que o problema da Crimeia teria “desvanecido” e que nunca teria havido um “problema

russo” na Crimeia – aludindo assim que o “problema russo” vinha da sabedoria convencional de Moscovo que não viam os russos na Ucrânia como comparáveis às outras minorias, mas antes como uma “nação parceira” (*ibid.*, p.548). Ghebali (2014), constata também que as medidas de “ucranização”, como a da oficialização da língua ucraniana, não foram bem recebidas especialmente pela população do oriente e do sul do país que ressentiram a “desrussificação” do país ao diminuir o estatuto de língua russa para uma língua minoritária.

A situação agravava-se devido à emissão da decisão que tornava o ucraniano a língua de ensino obrigatória na Ucrânia, a meados de dezembro de 1999, e, posteriormente, com a aprovação do decreto lei, denominado, “Medidas adicionais para alargar o funcionamento do ucraniano como língua oficial” (Solchanyk, 2000). Neste contexto, os ativistas russos na Ucrânia solicitaram assistência na observação destas questões a organizações internacionais (*ibid.*, p.548). Assim sendo, Solchanyk (2000) reforça a ideia de que o que realmente diferencia os russos das outras minorias nacionais na Ucrânia é o estatuto que anteriormente desfrutavam no país, concluindo que:

"What this suggests is that the process of Russians in Ukraine becoming an 'ordinary' national minority is part of the lengthy, complex, and larger process, of 'normalizing' Russian-Ukrainian relations" (ibid., p.549).⁵⁹

Já Fournier (2002), apesar de reconhecer um fundo de veracidade no raciocínio supramencionado da minoria russa na Ucrânia não se encarar como uma minoria “comum” às restantes, a autora argumenta que o problema principal é a questão de identidade étnica em si. Por outras palavras, Fournier (2002), seguindo uma lógica idêntica à do complexo de identidade nacional eslava que será explorado a seguir, refere que a minoria russa na Ucrânia não se vê como tal, mas antes como um grupo mais extensivo “e “russófonos” ou “falantes de russo”. Neste sentido, a minoria russa protesta não contra a sua exclusão étnica, pois não se reconhece concretamente como

⁵⁹ Tradução livre: "O que isto sugere é que o processo de transformação dos russos na Ucrânia como uma minoria nacional "comum" faz parte do longo, complexo e mais vasto processo de 'normalização' das relações russo-ucranianas"

uma etnia, mas antes contra a exclusão linguística e cultural de um grupo alargado deixado pelo conceito imperial russo de “irmandade eslava” (*ibid.*, p.415). Nesta linha, a autora, Sasse (2001), relembra que a questão de utilização da língua ucraniana ou russa não está sempre diretamente ligada à questão da identidade étnica pois é dependente do contexto social de cada indivíduo e da sua geração. Por exemplo, como foi referido em cima, aquando da independência da Ucrânia, na Crimeia dos 27% de ucranianos étnicos habitantes da região, a maioria era russófona.

Apesar dos estudos de caso apenas se focarem nos anos correspondentes ao trabalho preventivo da OSCE (missões e ACMN) após a queda da União Soviética, ou seja, no caso da Ucrânia o estudo de caso está compreendido entre os anos 1994 a 2001, é, mesmo assim, crucial mencionar brevemente o ano de 2014. Isto, pois, este ano marcou significativamente não só a península da Crimeia como também causou uma transição na questão das minorias da região, tendo até contado com o envolvimento OSCE, não como atividade preventiva, mas mais no sentido de monitorização. Nesta linha, os acontecimentos de 2014 na Crimeia interseitam as questões étnicas, linguísticas e irredentistas previamente mencionadas.

Segundo o estudo da Direção-Geral das Políticas Externas do Parlamento Europeu, intitulado *"The situation of national minorities in Crimea following its annexation by Russia"* e redigido por Shapovalova e Burlyuk (2016), a reivindicação irredentista da Crimeia no ano de 2014 foi justificada pela Rússia como uma medida em prol de proteger as populações russas e língua russa dos supostos "nacionalistas, neonazis, antissemitas e russófobos" que lideravam a Ucrânia e assim, devolver à Rússia o que "era e sempre foi parte integrante do país".

As autoras salientam, ainda, que o presente acontecimento e a mudança drástica do quadro legislativo em vigor na península afetam também os grupos étnicos da região. Numa situação bastante similar ao que acima foi descrito como conceito de paradoxo da secessão, os russos, apesar de serem uma minoria na Ucrânia, não o eram na região da Crimeia, que agora uma vez ilegalmente anexada – aos olhos de uma maioria da comunidade internacional – pela Rússia torna os ucranianos da região uma minoria *de facto* (*ibid.*, p.7).

Não obstante, o governo russo declarou, várias vezes, que os direitos das minorias da Crimeia seriam protegidos, mesmo no que toca a reabilitação dos povos

deportados da Crimeia do ano de 1944. Porém, Shapovalova e Burlyuk (2016), baseadas em relatos de organizações internacionais tais como a OSCE, verificam que os ucranianos e, em especial, os tártaros da Crimeia que se opõe a esta alteração de estatuto da Crimeia e, por sua vez, apoiam a integridade territorial da Ucrânia, encontram-se numa posição vulnerável. Esta vulnerabilidade não se deve apenas às restrições aos seus direitos civis, sociais e culturais, mas também ao facto de serem vítimas de desaparecimentos forçados, interrogatórios, apreensões, detenções, intimidação, assassinatos e até falta de participação política. Tal situação foi destacada pela ACMN OSCE, Astrid Thors, após a Missão de monitorização OSCE de 2015 na Ucrânia:

*"We found in Crimea that those Ukrainians and Crimean Tatars who openly supported the territorial integrity of Ukraine, refused Russian citizenship, or did not support the de facto authorities were in a particularly vulnerable position. Since the annexation of Crimea, the Crimean Tatar and Ukrainian communities have been subjected to increasing pressure on and control of the peaceful expression of both their culture and their political views."*⁶⁰ (Thors apud Shapovalova e Burlyuk, 2016:13).

Por fim, é importante referir o estudo de Shulman (2004) sobre a componente qualitativa da identidade nacional no que toca tanto ao nacionalismo cívico, como ao nacionalismo étnico. Sendo o primeiro um nacionalismo onde os fatores unificadores determinantes são: um território comum, princípios políticos, cidadania, representação em instituições políticas e desejo ou consentimento de ser parte da nação. E o segundo nacionalismo quando os fatores unificadores são: a ancestralidade comum, cultura, língua, religião, tradições e raça. Mencionando que grande parte dos académicos argumentam que o nacionalismo étnico será mais dominante na Europa oriental e pós-

⁶⁰ Tradução livre: "Na Crimeia, verificámos que os ucranianos e os tártaros da Crimeia que apoiavam abertamente a integridade territorial da Ucrânia, recusavam a cidadania russa ou não apoiavam as autoridades de facto se encontravam numa posição particularmente vulnerável. Desde a anexação da Crimeia, as comunidades tártara e ucraniana da Crimeia têm sido sujeitas a uma pressão crescente e ao controlo da expressão pacífica tanto da sua cultura como das suas opiniões políticas."

soviética e, por sua vez, o nacionalismo cívico será dominante na Europa Ocidental e Estados Unidos da América, o autor, desenvolve um estudo, cujos resultados são baseados em dados de inquéritos, para perceber a realidade da Ucrânia quanto ao elemento qualitativo da identidade nacional.

Para além disso, Shulman (2004) debruça-se também sobre dois complexos de identidade: a identidade nacional eslava, que apoia o duplo núcleo étnico, linguístico e cultural russo-ucraniano na Ucrânia e, naturalmente, tem como prioridade os laços com a Rússia e a Comunidade de Estados Independentes (CEI), em vez de com o “Ocidente”; já a identidade étnica ucraniana, que apoia que a etnia, língua e cultura ucraniana devem ser as forças integrantes da nação ucraniana (*ibid.*, pp. 38-41).

Sumariamente, Shulman (2004) conclui que a identidade nacional cívica ucraniana é mais forte do que a identidade nacional étnica ucraniana e que, na maioria dos casos, o complexo de identidade nacional eslava oriental é mais forte do que o complexo de identidade nacional étnica ucraniana. Similarmente, Solchanyk (2000) defende que a abordagem da Ucrânia às questões das minorias nacionais e atenção dada aos direitos das mesmas está diretamente relacionada à liderança do país encarar a nação ucraniana como territorial e política em vez de étnica.

Adicionalmente, o autor consegue, ainda, concluir que os grupos que revelam mais apoio à identidade ucraniana étnica são os grupos correspondentes a “ucranianos ocidentais” e os “falantes de ucraniano”, enquanto que, os que demonstram favorecimento à identidade eslava ocidental são os grupos que correspondem aos “ucraniano-russos étnicos”, “russos étnicos”, “falantes de russo”, “população do Sudeste” e “população da Crimeia” (*ibid.*, p.54).

Contudo, e não desfazendo dos resultados obtidos, é necessário chamar à atenção que os mesmos representam uma realidade correspondente ao do ano de 2004 e prévios. Na atualidade, existe a possibilidade que o mesmo estudo se traduzisse, ou não, em resultados distintos consequentes de, por exemplo, o *Euromaidan* (2014), a anexação da Crimeia pela Federação Russa (2014) e o atual conflito armado russo-ucraniano que se iniciara a 24 de fevereiro de 2022.

3.4. Minorias étnicas na Letónia

Ao estudar a questão das minorias étnicas na Letónia é fácil concluir que os dois períodos onde se observou as mudanças mais significativas na presente problemática foram exatamente a ascensão e, posteriormente, o colapso da União Soviética.

Segundo Zvidriņš (1992), em 1939, ano anterior à invasão soviética na Letónia, os letões representavam cerca de 80% da população total do território da antiga república independente, percentagem essa que se manteve mesmo após as grandes perdas populacionais consequentes à invasão nazi em 1941 e a emigração de letões nos anos de 1944-1945, de modo a escapar ao Exército Vermelho. Contudo, o período pós-segunda guerra mundial resultou numa mudança significativa nas percentagens populacionais da Letónia devido à rápida imigração e mudança “etnodemográfica”, levando até autores como Mežs (1992), Brubaker (1992) e Aasland e Fløtten (2001) a salientar o medo de “extinção nacional” por parte da etnia letã. Brubaker (1992) argumenta, ainda, que este medo não estava presente noutras regiões, como a da Ucrânia, pois na altura não existia uma “consciência nacional” tão desenvolvida quanto na Letónia ou Estónia. Assim, o aumento que se regista na população total do território da Letónia a partir deste período era essencialmente resultante da alta imigração de povos provenientes de outras repúblicas soviéticas como os russos, ucranianos e bielorrussos e não propriamente do povo letão em si (Zvidriņš, 1992 e Ijabs, 2013). Segundo Mežs (1992), este fluxo de imigração de outros grupos étnicos da URSS, especialmente de russos, era uma tentativa de Moscovo “diluir” os povos bálticos que tinham anexado. Posto isto, em 1959 os letões só constituíam 62% da população total do território letão, enquanto os russos já representavam 27%. Essa tendência continuou durante o resto da época soviética e, em 1989, os letões representavam apenas 52% da população total, enquanto o número de russos, ucranianos e bielorrussos teria crescido seis vezes mais em comparação com o ano de 1935 (Zvidriņš, 1992 e Ijabs, 2013).

Os dados do ano de 1989 permitem também concluir que a questão linguística seria outra razão de incrementação de tensões, visto 68% dos letões terem proficiência na língua russa, enquanto que apenas 22% da população russa na Letónia tinha conhecimentos da língua letã (Schmid, 2008).

A partir dos resultados dos censos de 1989, Mežs (1992), destaca também algumas tendências na distribuição espacial dos grupos étnicos na Letónia. Assim sendo, conclui que enquanto os grupos de outras etnias que não a letã se encontravam nas grandes cidades, nomeadamente Riga – tendência igualmente sublinhada por Zvidriņš (1992) e Ijabs (2013) –, os letões mantinham-se em zonas mais rurais, especialmente a Noroeste (*ibid.*, pp. 155-156). Contudo, a população eslava na Letónia, incluindo a consideravelmente grande comunidade russa, não se encontrava tão fixada numa região específica, encontrando-se mais dispersa do que em outros casos como o da Estónia, onde se concentravam sobretudo em Talin e no nordeste do país (*ibid.*, pp. 155-156 e Aasland e Fløtten, 2001). Este facto leva Mežs (1992) a concluir que a distribuição geográfica dos russos na Letónia é mais favorável à sua integração, diminuindo, assim, a probabilidade de um desencadeamento de tensões de cariz étnico/“etnopolítico” levar a conflito (*ibid.*, pp. 155-156).

Brubaker (1992), afirma que o fim da União Soviética, ou seja, o colapso da autoridade central, “internacionalizou” o que antes era visto como migração interna. Neste sentido, os migrantes que antes estavam seguros pela sua cidadania soviética, tornaram-se em migrantes internacionais com uma cidadania incerta (*ibid.*, p.269). Assim, segundo Ijabs (2013), a elite letã mostra um etnocentrismo evidente ao salvaguardar e preservar a língua e cultura letã, sem ter em grande consideração os interesses e valores das minorias. Os falantes de russo, que outrora representavam a língua e cultura russa na época da União Soviética, enfrentam dificuldades em se adaptar à sua nova condição de minoria num pequeno Estado democrático. Similarmente, e tal como é anteriormente argumentado por Solchanyk (2000), no caso das minorias étnicas na Ucrânia, Mežs (1992) e Brubaker (1992) também defendem que a preocupação dos russos na questão da internacionalização da migração, em parte, se devia à perda de certos privilégios dos quais disfrutavam durante a União Soviética:

*“Some of Latvia’s Russians consider this process of losing their privileges to better living and to Russian language dominance as the discrimination against their rights”*⁶¹(Mežs, 1992:157).

Nomeadamente, pelo facto do russo ser a língua principal nas escolas, jornais e outras instituições culturais e, também, por serem a nacionalidade dominante.

Com base nos censos de 1989, apesar de em termos absolutos a Ucrânia ter uma comunidade considerada “não nacional/apátrida” maior, a proporção de “não-letões” (48% da população total) era maior do que a de “não-ucranianos” (27,3% da população total). Este facto, que se interliga com o receio previamente mencionada da “extinção nacional”, aquando da independência da Letónia, contribuiu também para esta situação em que as minorias eslavas eram tratadas "desfavoravelmente" em prol de salvaguardar os interesses da maioria étnica (Aasland e Fløtten, 2001). Hughes e Sasse (2001) afirmam que nas fases de transição, ou de "democratização" pós-soviética, mesmo a Letónia, uma das democracias mais consolidadas, revelavam provas claras de privilegiar o grupo étnico hegemónico e de discriminação institucionalizada sistemática contra as suas grandes minorias eslavas, em particular, através de leis sobre cidadania, direitos de voto, língua, residência e emprego. Consequentemente, estando menos integrados, sentem-se menos seguros no mercado de trabalho e participam menos frequentemente em atividades cívicas e políticas (Aasland e Fløtten, 2001).

A cidadania é, então, um dos elementos basilares para perceber a questão das minorias étnicas na Letónia. Hughes (2005) apontou que os comportamentos marginais à concessão de cidadania a minorias étnicas na Letónia, através de políticas de discriminação étnica pós-independência, pareciam ter sido concebidos para promover o repatriamento "voluntário" dessas minorias. Posto isto, algumas “categorias” de russófonos, como os militares e as suas famílias, os antigos funcionários do KGB e outros classificados como “politicamente indesejáveis”, emigraram (*ibid.*, p.3). Adicionalmente, a cidadania – essencial em qualquer democracia para usufruir dos direitos e liberdades

⁶¹ Tradução livre: "Alguns russos da Letónia consideram que este processo de perda dos seus privilégios para uma vida melhor e para o domínio da língua russa constitui uma discriminação contra os seus direitos"

fundamentais, como votar ou candidatar-se a um cargo político - foi totalmente negada a muitas dezenas de milhares de russófonos levando-os a ultrapassar complexos obstáculos legais, burocráticos e linguísticos para obter o direito à mesma (*ibid.*, p.3). Posteriormente, a integração da Letónia na UE e noutras estruturas ocidentais, exigiu uma harmonização constante das políticas de integração nacionais com as regras e normas reconhecidas internacionalmente (Ijabs, 2013). Contudo, Hughes (2005) destaca a inércia reformista letã. Assim, afirma que a pressão internacional não foi suficiente, visto que, mesmo resistindo a reformas importantes ou a compromissos quanto aos seus projetos de nacionalização, a elite governamental da Letónia não deixou de conseguir atingir os seus principais objetivos de política externa: adesão à UE, à OTAN e à OSCE (*ibid.*, p.14). Sob este problema, o autor pressupõe que a falta de mudança significativa nas questões de discriminação podia gerar elevados níveis de alienação e potenciais conflitos interétnicos na Letónia (*ibid.*, p.14). Não obstante, numa nota mais positiva, Ijabs (2013), chama a atenção para a diminuição, a dobrar, do número de “apátridas” na Letónia ao comparar ao ano de 1995 a 2012. Brubaker (1992) salienta que os problemas relativos à definição de cidadania em Estados sucessores são inevitáveis. Posto isto, os problemas persistem e, embora a maioria dos não-cidadãos manifeste vontade de adquirir a nacionalidade letã, ainda existe uma percentagem significativa de não-cidadãos que acredita no seu direito de obter cidadania automaticamente (sem naturalização), visto que, muitos russófonos migraram para lá ainda na década posterior a 1945 (Ijabs, 2013).

A questão linguística é também um fator determinante na integração das minorias na Letónia. De modo a desfazer a política linguística soviética, o conhecimento da língua local (letão) foi proposto como requisito de emprego e de cidadania (Brubaker, 1992 e Hughes e Sasse, 2001). A este propósito, a Letónia, em cooperação com o programa de desenvolvimento das Nações Unidas, introduziu o ensino gratuito da língua letã e uma agência estatal especial para o efeito, destinada principalmente aos russófonos, de modo a colmatar o seu conhecimento insuficiente da língua que os ameaçava de perder o emprego no setor público (Ijabs, 2013). Em 1998, uma nova Lei de Educação previa o alargamento da escolaridade na língua local em detrimento da língua russa a partir de 2004 (*ibid.*, p.28 e Brubaker, 1992). Isto resultara numa grande onda de protesto nos anos de 2003 e 2004 e, conseqüentemente, numa mudança na lei

que passou a determinar a obrigatoriedade de apenas 60% de instrução na língua letã nas escolas secundárias, em detrimento da língua russa (*ibid.*, p.28). Em 1996 registava-se 22% de “não-letões” sem conhecimento da língua letã, já em 2008 essa percentagem diminuiu para 7%, posto isso, apenas 28% dos “não-letões” falavam exclusivamente russo no trabalho em comparação com uma quantidade significativamente maior em 1996 (*ibid.*, pp.29-30). Contudo, o aumento de utilização do letão nestes domínios regulados pela legislação não se traduzia na comunicação informal (*ibid.*, p.30). Ijabs (2013), salienta que o papel positivo da competência linguística não deve ser sobrestimado, pois, mesmo que a maioria dos falantes russos concorde com a importância do conhecimento da língua letã, não a aceitam como uma base legítima de integração social (*ibid.*, p.30).

Na questão de emprego e ocupação profissional, o autor Pabriks (2002), diz não existir uma discriminação generalizada com base na etnia na Letónia, ou seja, as minorias desfrutam de um bem-estar quase comparável ao da maioria. No entanto, o mesmo salienta a existência de disparidades étnicas em certas instituições e setores. Enquanto as minorias são mais proeminentes nos estabelecimentos privados, a representação de letões étnicos aumentou em algumas áreas, como organizações financiadas pelo orçamento do Estado e administração, em comparação com o período soviético (*ibid.*, pp.29-42). Porém, a falta de paridade nas instituições governamentais, tanto estatais e como locais, fomentava o sentimento de desconfiança nas instituições estatais entre os grupos menos representados ou não representados, neste caso, as minorias, fazendo com que se sentissem injustiçados e, por sua vez, dificultando a consolidação das instituições democráticas e a participação pública (*ibid.*, p. 50). Posto isto, várias razões são apontadas para a falta de paridade étnica nas instituições e empresas da Letónia, incluindo o legado do trabalho durante o domínio soviético, questões de língua e cidadania, alienação das instituições estatais, autossegregação e fatores pessoais (*ibid.*, pp. 46-50).

Ijabs (2013) também aborda a importância da questão da integração e participação política para as minorias étnicas na Ucrânia. Isto, pois, o autor argumenta que a divisão política é significativamente visível, inclusive entre os partidos, o que tem prejudicado o desenvolvimento democrático do país e a integração social (*ibid.*, p. 38).

Posto isso, Ijabs (2013) afirma que, no lugar de trabalhar em prol da promoção de diálogo entre comunidades, os partidos políticos concentram-se mais em comunicar com os membros de seus próprios grupos étnicos, acentuando assim as linhas étnicas já existentes (*ibid.*, p.38). Não obstante, apesar de considerar necessário planejar de forma mais eficiente a política de integração, salienta que é também importante que os responsáveis políticos não se concentrem excessivamente nos problemas atuais dos falantes de russo, pois isso pode impedir o desenvolvimento de uma política de integração sustentável e adequada para enfrentar os desafios futuros, como poderá ser, por exemplo, as consequências correntes e vindouras do atual conflito na Ucrânia (*ibid.*, p.42).

Capítulo 4. Papel e visão da OSCE

4.1. Papel e visão da OSCE na abordagem do conceito de diplomacia preventiva

A crescente utilização da diplomacia preventiva a nível global decorre do atual quadro normativo em prol dos esforços nacionais para prevenção de conflitos e asseguramento da inclusão de mais vozes tanto na governação, como na paz e na segurança (Mancini, 2011). De modo a responder a estas características normativas, foram criadas novas capacidades preventivas na comunidade internacional. Ressalta-se, como será importante para este projeto de investigação, as organizações regionais de segurança.

A importância do conceito de diplomacia preventiva na ONU é inegável, contanto, esta não é exercida apenas pelo Secretário-Geral, Conselho de Segurança e Assembleia Geral da ONU, mas, igualmente, por organizações regionais em cooperação com a mesma, sendo uma dessas organizações a OSCE. Como já foi referido no subcapítulo 1.2.2., a OSCE foi reconhecida pela ONU como um acordo regional segundo o Artigo 53 da Carta da Nações Unidas. Assim sendo, a organização mantém a sua visão da diplomacia preventiva também muito próxima da ONU. Destarte, é crucial analisar mais detalhadamente de que forma OSCE encara e aplica o conceito de diplomacia preventiva originado e fortemente utilizado pela ONU.

A própria OSCE, na altura ainda denominada CSCE, foi encarada como um instrumento de prevenção de conflito durante a Guerra Fria, consequente da sua simbologia no período *détente* (Ackerman, 2010). Mark Sigler (1997), antigo conselheiro da Delegação dos Estados Unidos da América na OSCE, explica no seu artigo intitulado “*OSCE and European Security*”, publicado na revista *CIDOB d’Afers Internacionals*, tanto o significado de diplomacia preventiva para a OSCE como as ferramentas que esta dispõe para a por em prática. Sigler (1997) indica que a diplomacia preventiva é a essência da contribuição OSCE para a segurança europeia, pois procura garantir estabilidade e segurança ao antecipar crises e prevenir conflitos. A mesma ideia é referida por Rolf Ekéus (2003), Alto-Comissário para as Minorias Nacionais da OSCE de 2001 a 2007:

*"The key to preventive diplomacy is to respond to the warning signs before they ignite. The challenge is to prevent rather than manage an unstable situation"*⁶² (Ekéus, 2003:2).

O mesmo, adianta que não há um "sistema infalível" que identifique os fatores concretos que levem ao eclodir de uma tensão em conflito, porém, reconhece alguns fios condutores a ser utilizados em prol de *early warning* e *early action*: informação confiável, contatos com todas as partes, mandato para intervir, apoio político e resposta oportuna (*ibid.*, p.3).

A diplomacia preventiva ganha, então, vida na OSCE através das suas missões e/ou operações no terreno, do Alto-Comissário das Minorias Nacionais, do Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos (ODIHR) e do Centro de Prevenção de Conflito (CPC).

As operações no terreno OSCE são uma das ferramentas da organização para por em prática a diplomacia preventiva. Estas são criadas e desenvolvidas consoante a necessidade individual da região OSCE em que uma Missão será implementada (Sigler, 1997). Normalmente, são revistas a cada 6 meses, e os mandatos poderão ter objetivos específicos ou gerais, dependendo da situação em questão (*ibid.*, p.61). O propósito comum de todas as missões é analisar a probabilidade de uma situação evoluir para conflito e, conseqüentemente, organizar esforços para prevenir que tal aconteça (*ibid.*, p.61).

O Alto-Comissário para as Minorias Nacionais surge da necessidade de enfrentar os conflitos interétnicos que tomavam lugar na Europa no início dos anos 1990 (Ekéus, 2003). Foi formalmente criado na cimeira CSCE de Helsínquia em 1992, já a sua instituição foi estabelecida em janeiro de 1993, na Haia, Holanda, tendo Max van der Stoel sido o primeiro a exercer o cargo (Ekéus, 2003 e Sigler, 1997). O seu trabalho centra-se na prevenção de conflito, por meio de *early warning* e *early action*, em tensões de minorias étnicas com potencial para se tornarem em conflito violento dentro da região OSCE (Sigler, 1997). Muitas das suas ações são feitas através de *quiet diplomacy*, ou seja,

⁶² Tradução livre: "A chave da diplomacia preventiva é responder aos sinais de alerta antes que eles se inflamem. O desafio é prevenir em vez de gerir uma situação instável"

o Alto-Comissário é um instrumento de implementação de diplomacia preventiva na OSCE, que, por sua vez, pode usar como ferramenta *quiet diplomacy* (Mancini, 2011). O seu sucesso está inerentemente dependente da vontade dos partidos em cooperarem com os seus esforços (Sigler, 1997).

O Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos, que aborda, especialmente, questões da dimensão humana, direciona o seu trabalho em prol dos direitos humanos, sendo uma das suas funções principais aconselhar, orientar e monitorizar eleições dos países integrantes da região OSCE (*ibid.*, p.61).

O trabalho do Centro de Prevenção de Conflito centra-se em apoiar as missões. Para tal, facilita a troca de informações, tendo em conta as medidas de construção de confiança e segurança, e organiza encontros anuais que procuram analisar a implementação dos objetivos do Documento de Viena (*ibid.*, p.61).

Adicionalmente, para melhor compreender o trabalho das estruturas e instituições OSCE dentro do campo da diplomacia preventiva é indispensável abordar as disposições da organização relacionadas a “*early warning*” e “prevenção de conflito”.

Pode-se considerar que existem 3 categorias de mecanismos e procedimentos relacionados a *early warning* e prevenção de conflito dentro do sistema da organização: dimensão humana, redução de risco e *early warning*, e ação preventiva (Ackerman, 2010).

Dentro da primeira categoria, referente à dimensão humana, há dois mecanismos a destacar: o mecanismo de Viena e o mecanismo de Moscovo.

O mecanismo de Viena, desenvolvido a partir do Documento de Viena, prevê:

*“Consult and cooperate with each other about any unusual and unscheduled activities of their military forces outside their normal peacetime locations which are military significant...and about which a participating State expresses its security concern”*⁶³ (Sigler, 1997:62).

⁶³ Tradução livre: "Consultar e cooperar entre si sobre quaisquer atividades invulgares e não programadas das suas forças militares fora dos seus locais normais em tempo de paz que sejam militarmente significativas... e sobre as quais um Estado participante manifeste a sua preocupação em matéria de segurança"

Numa primeira etapa, um dos estados deve pedir clarificação a outro; ao que o estado questionado terá de responder perante todos os estados-participantes OSCE em 48 horas. Posteriormente, o estado que pedira a clarificação terá de invocar uma reunião bilateral ou de emergência com todos os membros OSCE (*ibid.*, p.62).

O mecanismo de Viena foi, mais tarde, suplementado, surgindo, então, o Mecanismo de Moscovo, datado em 1992, e pertencente à dimensão humana OSCE. Este mecanismo prevê que, aquando suspeita de grave violação dos compromissos da OSCE quanto à dimensão humana, uma Missão de emergência, organizada com relatores e especialistas, poderá ser enviada a pedido de vários estados integrantes da organização, mesmo com a rejeição da mesma pelo estado recetor da Missão (*ibid.*, p.62).

A segunda categoria, Redução de Risco, conta com mecanismos desenvolvidos depois de 1989 a partir de outros pré-existentes, nomeadamente, as Medidas de Fortalecimento da Confiança e Segurança e Desarmamento na Europa, e Medidas geradoras de Confiança e Segurança (CSBMs), ambas correspondentes ao período de 1984-1986 do Documento de Estocolmo (Ackerman, 2010). Tanto no Documento de Viena de 1990, como no Capítulo III, “Redução de Risco”, do Documento de Viena de 1999, encontram-se alguns desses mecanismos: “Mecanismo para Consulta e Cooperação sobre Atividades Militares Irregulares”; “Cooperação sobre Incidentes Perigosos da Natureza Militar”; e “Acolhimento Voluntário de Visitas para Dissipar Preocupações sobre Atividades Militares” (*ibid.*, p.226). Para além destes, existem também as “Medidas Estabilizadoras para Situações de Crise Localizada”, delimitadas pelo FSC no ano de 1993, e o mecanismo para “Promoção do Papel da OSCE como Fórum de Diálogo Político”, desenvolvido durante o Conselho Ministerial de 2001 em Bucareste (*ibid.*, p.226).

A terceira categoria, *Early Warning* e Ação Preventiva, remete a mecanismos referentes a situações de possível eclodir de tensões em conflito armado, cujas disposições foram criadas e revistas já desde a década de 1990 (OSCE, 2011). Posto isto, já no Documento de Helsínquia de 1992 estabelece-se que os EPs devem dar uso às instituições, estruturas e grupos de direção *ad hoc* da OSCE, nomeadamente CP, FSC e ACMN, tal como os próprios EPs, para chamar a atenção situações de escalada de tensão (*ibid.*, p.33). Adicionalmente, nesta categoria é essencial mencionar o Mecanismo de Berlim e o documento OSCE sobre Armas Ligeiras e de Pequeno Calibre (SALW) (*ibid.*, p.36).

À semelhança do mecanismo de Viena, o mecanismo de Berlim, datado a junho de 1991, é exercido em duas etapas com o objetivo de *“raise an issue to a high political level, and to exert political pressure on an OSCE State”*⁶⁴ (Sigler, 1997:62). Primeiramente, um estado-participante que desconfie do possível desenvolver de uma situação de emergência deve requerer “esclarecimento” sobre tal ao estado sob sua suspeita, tendo a resposta de ser dada a todos os Estados da OSCE dentro de 48 horas. Em seguida, treze estados deverão solicitar uma reunião de emergência da OSCE (*ibid.*, p.62). Posteriormente, e dependendo da avaliação feita, a reunião servirá para concordar em recomendações, conclusões, ou, caso necessário, um encontro a nível ministerial, de modo a chegar a uma solução para a questão (OSCE, 2011).

O documento OSCE SALW foi adotado durante a 308ª reunião plenária do FSC a novembro de 2000 (*ibid.*, p.36). Esse documento delimita, através de uma abordagem abrangente da segurança, normas, princípios e medidas de combate à acumulação destabilizada e descontrolada da expansão de armas pequenas dentro dos esforços OSCE para *early warning* e ação preventiva (*ibid.*, p.37). Mais tarde, na reunião 374ª do FSC, foi acordado entre os EPs proporcionar aconselhamento especializado na implementação da Secção V, “*Early Warning, Prevenção de Conflito, Gestão de Crise e Reabilitação Pós-Conflito*”, do documento SALW (*ibid.*, p.52). Desta forma, o documento ficou operacional no sentido que qualquer EP poder levantar preocupações, tanto no CP como no FSC, sobre a destabilização e descontrolo da expansão de armas pequenas dentro da sua situação de segurança (*ibid.*, p.52).

4.2. Papel e visão da OSCE na abordagem da questão das minorias étnicas

A questão das minorias étnicas, ou minorias nacionais, como é mais habitualmente referido pela organização, foi sempre assunto de premência na agenda OSCE. Os princípios e obrigações gerais de todos os Estados OSCE quanto à questão das minorias étnicas, são abordados em vários dos seus documentos, salientando-se os documentos posteriores e até à data da última missão a ser abordada nos estudos de caso (2001): *Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (1975)*⁶⁵; *Concluding*

⁶⁴ Tradução livre: "levar uma questão a um nível político elevado e exercer pressão política sobre um Estado da OSCE"

⁶⁵ Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>

*Document of Madrid (1983)*⁶⁶; *Concluding document of Vienna (1989)*⁶⁷; *Document of Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*⁶⁸ (1990); *Charter of Paris for a New Europe (1990)*⁶⁹; *Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities, Geneva (1991)*⁷⁰; *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (1991)*⁷¹; *CSCE Helsinki Document: The challenges of Change (1992)*⁷²; *Concluding Document of Budapest: Towards a Genuine Partnership in a New Era (1994)*⁷³; *Lisbon Document (1996)*⁷⁴ e *Istanbul Document (1999)*⁷⁵.

Dos diversos documentos supramencionados quanto a esta temática, sublinha-se o emblemático “Documento de Copenhaga”⁷⁶, datado a 29 de junho de 1990 - altura em que a organização era ainda reconhecida como CSCE –, que estabelece as normas a ser seguidas pelos estados participantes quanto às questões dos direitos das minorias nacionais e grupos étnicos. Dos 45 pontos acordados entre os Estados signatários do presente documento, nos quais Portugal se inclui, destaca-se as decisões respetivas entre os pontos 30 a 40.

Nesses pontos, é reafirmado o respeito pelos direitos das minorias nacionais como parte integrante dos direitos humanos e como fator indispensável para a paz, justiça, estabilidade e democracia nos Estados participantes e, assim, condenando-se veementemente a violação dos mesmos (pontos 30 e 40). A este propósito, prevê-se a adoção, caso necessária, de medidas asseguradoras da plena igualdade das minorias nacionais no exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais (ponto 31). Não obstante, os Estados devem proteger os direitos das minorias nacionais no que toca à expressividade da sua identidade étnica, cultural, linguística e/ou religiosa e,

⁶⁶ Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/40871.pdf>

⁶⁷ Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/40881.pdf>

⁶⁸ Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>

⁶⁹ Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>

⁷⁰ Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/3/14588.pdf>

⁷¹ Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/14310.pdf>

⁷² Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/39530.pdf>

⁷³ Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/39554.pdf>

⁷⁴ Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/39539.pdf>

⁷⁵ Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/39569.pdf>

⁷⁶ Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>

consequentemente, preservar o desenvolvimento da sua cultura em todos os seus aspetos, sem coagir a assimilação contra a sua vontade (pontos 32 e 33). Adicionalmente, é também dever dos Estados salvaguardar o direito da participação em todas as esferas da vida pública e optar por uma abordagem inclusiva e multilinguística da educação, ou seja, respeitar a obrigatoriedade da aprendizagem da língua oficial do Estado sem negligenciar a necessidade de aprendizagem da língua e história das minorias nacionais (pontos 34 e 35). O respeito, compreensão, confiança, cooperação e solidariedade mútua devem ser promovidos (ponto 36). Por fim, é aconselhável a cooperação com OIs competentes, tais como, Nações Unidas (ONU) e Conselho da Europa (CE), com o intuito de reforçar o respeito pelos princípios internacionalmente reconhecidos, i.e.: direitos humanos (pontos 37, 38, 39).

Sendo as questões inerentes aos direitos humanos, liberdades fundamentais, democracia e estado de direito, o *acquis* da OSCE, a prevenção dos conflitos étnicos está também inerentemente ligada aos pilares da organização (Vollabaek, 2009). As relações interétnicas nem sempre estão predispostas a conflito, como de acordo com Max Van der Stoep, primeiro ACMN: "*Ethnic conflicts are the result of extremist politics as well as the basis for future rehearsals of political extremism*"⁷⁷ (*ibid.*, p.11). Contudo, a queda da União Soviética e o sucessivo crescimento das tensões étnicas dentro da região OSCE, levou à urgência da criação da posição de ACMN em 1992, designado, como já foi supramencionado, com o objetivo de prevenir conflitos étnicos nos Estados e entre Estados (*ibid.*, p.1). Assim sendo, desde meados da década de 1990, que os esforços políticos e os recursos orçamentais da OSCE se centram, essencialmente, nas intervenções da organização em conflitos étnicos, dando primazia não só à questão de integridade territorial, mas também da autodeterminação dos povos (Gheballi, 2014).

O Alto Comissário, que atua como um intermediário neutro entre as autoridades governamentais e as minorias nacionais, tem como principal objetivo ajudar a evitar deflagração de tensões étnicas e promover a integração das mesmas (*ibid.*, p. 447). Assim, o seu mandato, estabelecido na Cimeira de Helsínquia de 1992, cobre duas fases:

⁷⁷ Tradução livre: "Os conflitos étnicos são o resultado de políticas extremistas e a base para futuros ensaios de extremismo político"

conflitos potenciais e iminentes. Posto isto, numa situação de potencial escala de tensões étnicas, o ACMN atua como um mecanismo de alerta precoce, “*early warning*” e, se for o momento indicado, “*early action*” (CSCE, 1992). Este não abrange, contudo, problemas de minorias ligados ao terrorismo organizado ou casos individuais (*ibid.*, p.9).

Ressalva-se, ainda, como exemplo das diversas iniciativas até à data, as célebres recomendações publicadas pelo ACMN até ao período limite que aqui nos é relevante: *The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities* (1996)⁷⁸; *The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities* (1998)⁷⁹ e *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities* (1999)⁸⁰. Os presentes documentos centram-se em questões como a educação, os direitos linguísticos e a participação efetiva das minorias étnicas nos países membros da OSCE, abordando, assim, detalhadamente recomendações quanto a algumas das normas estabelecidas nos vários documentos OSCE à semelhança das acima mencionadas do documento de Copenhaga.

O ACMN é, então, inegavelmente, o ator central nas questões referentes às minorias étnicas dentro do espaço OSCE. De forma geral, a abordagem do ACMN é normalmente a integração com respeito às temáticas supramencionadas, tais como, o respeito e promoção da diversidade, os direitos das minorias, educação multilinguística e respeito pela integridade territorial do país.

Apesar de não se focarem apenas na prevenção de conflito, mas também na gestão de conflito e na reabilitação pós-conflito, as operações no terreno, têm, também, um papel determinante na garantia e auxílio da implementação dos princípios OSCE quanto às minorias étnicas nos países membros da organização (Ghebali, 2014). Surgiram de forma paulatina desde 1992 tomando, até então, diferentes designações, tais como: “missões”; “presença”; “escritório”; e “centro” – dependendo do objetivo e funções exercidas em cada caso (OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2014).

⁷⁸ Disponível em: https://www.osce.org/files/f/documents/e/2/32180_0.pdf

⁷⁹ Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/1/67531.pdf>

⁸⁰ Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/32240.pdf>

Todas elas devem ser aceites pelos governos anfitriões sob mútuo respeito com a organização quanto ao mandato, orçamento e “Memorando de Compreensão” (*ibid.*, p.12). Antes da transição da CSCE para OSCE, o mandato e o orçamento de cada operação no terreno era decidido pelo Comité de Altos Funcionários, ou pelo “Grupo de Viena”, ou então pelo Comité Preparatório. Contudo, após de 1995 essas decisões passaram para o Conselho Permanente (Ghebali, 2014).

Visto a organização não ter um carácter jurídico, as operações não podem ser vistas como representações diplomáticas, mas sim como prestadores de serviços da organização em apoio à governação ou gestão de conflito do país anfitrião (*ibid.*, p.437).

Estas operações, ou missões, são muitas vezes auxílio para o trabalho do ACMN – como se irá analisar nos estudos de caso do presente projeto de investigação –, assim, é crucial considerar as mesmas como outro instrumento com um papel fulcral na questão das minorias étnicas, tanto em matéria de prevenção e gestão de conflitos étnicos, como também, de integração e proteção.

Capítulo 5. Estudo de caso: Ucrânia

5.1. Contextualização

O ano de 1991 remete, não só ao fim da Guerra Fria e à queda União Soviética, mas também à independência da Ucrânia. A última, ao tornar-se um estado soberano, enfrenta um leque de dificuldades económicas, sociais e jurídicas que, *in nuce*, se refletem e interligam nas seguintes questões: solidificar o processo de construção de nação e identidade nacional; gestão da relação com a Rússia – visto este estado parente (*kin-state*) ser determinante para a estabilidade das tensões regionais e para encontrar um equilíbrio aceitável entre o governo central e as autoridades da Crimeia no que diz respeito à autonomia da Crimeia –, às questões de separatismo da península – essencialmente defendido pela Duma russa – e autodeterminação do povo tártaro da Crimeia (Wydra, 2004; Ghebali, 2014 e Yamamoto, 2017). Não obstante, dada a natureza deste projeto é essencial o foco nas questões inerentes às minorias, neste caso, à minoria russa e tártaros da Crimeia.

Em primeiro lugar, considerar-se-á as questões linguísticas, especialmente dos russófonos. Na Ucrânia, assim como noutras antigas repúblicas soviéticas, procurava-se diminuir o impacto das políticas de “russificação” da época soviética, isto incluía, promover e preservar o papel da língua nacional no dia a dia. Contudo, o estatuto da língua russa tornou-se uma questão política altamente contestada, frequentemente ligada a uma dinâmica mais abrangente nas relações entre a Rússia e a Ucrânia (Kachuyevski, 2012). Conforme supramencionado, em 1989, o ucraniano foi estabelecido como a língua oficial da Ucrânia e o mesmo foi, posteriormente, consagrado na Constituição de 1996. Concomitantemente, o conceito de “línguas para comunicação internacional” foi legalizado e foi ainda criada a “Declaração dos Direitos das Nacionalidades da Ucrânia”, garantindo a continuidade do uso das línguas minoritárias no setor público e em regiões com uma presença significativa de não-ucranianos (Solchanyk, 2000 e Kulyk, 2002). Devido ao estatuto da língua russa durante a União Soviética, o número de russófonos era superior ao da minoria russa, ou seja, embora apenas 22% da população da Ucrânia seja de etnia russa, a percentagem da população que fala russo como língua principal é maior, o que complica ainda mais os esforços do governo (Antonovych, 1999 e Kachuyevski, 2012). Por esse motivo, a

redução do prestígio da língua russa em favor da conservação da língua ucraniana era considerada arriscada por uma parte significativa dos russófonos (Kulyk, 2002). Isto levou a resistência de certas autoridades locais – que pouco ou nada colaboraram com a implementação das reformas linguísticas ucranianas –, especialmente, do Leste e do Sul do país que ressentiram a “desrussificação” do país ao diminuir o estatuto de língua russa para uma língua minoritária (Ghebali, 2014). Durante o mandato do Presidente pró-russo, Leonid Kuchma, o mesmo tinha como objetivo aproximar a Ucrânia da Rússia e da CEI, porém, a necessidade de consolidar a sua dependência dos nacionalistas com o poder das autoridades de Kiev impediram-no de fazer os avanços que desejava (Kachuyevski, 2012). Assim sendo, a Constituição Ucraniana de 1996, adotada durante a sua presidência, não conferia, como já foi referido, um estatuto especial à língua russa, o que não satisfazia as vontades dos russófonos e da minoria russa (*ibid.*, p.396). Em suma, à semelhança do que é argumentado por Kulyk (2002), a promoção do domínio linguístico do idioma ucraniano como estratégia para o desenvolvimento da identidade nacional era incompatível com a vontade russa de manter o *status quo* que desfrutavam durante o período soviético.

Em segundo, tese-se as questões ligadas à Crimeia, uma península de alta importância tanto para o presente estudo de caso como também para analisar o trabalho da OSCE na Ucrânia, especialmente, no que toca às minorias étnicas. As problemáticas que envolvem a Crimeia dão uma clara perspectiva das divisões “Leste” e “Oeste” da Ucrânia, da intensificação das relações russo-ucranianas e das tensões entre diferentes grupos étnicos, englobando no último questões de separatismo e afirmação nacional (Wydra, 2004 e Kachuyevski, 2012). Assim, tal como Wydra (2004) destaca, há dois conceitos salientes nesta região: 1) a Crimeia como pátria dos tártaros que procuram afirmação nacional como povo indígena da mesma e 2) a Crimeia como símbolo do poder do Império Russo desde que foi anexada pelo mesmo.

Os tártaros da Crimeia governaram a península da Crimeia, primeiro diretamente, e, posteriormente, como súbditos dos turcos otomanos até à sua anexação pela Rússia em 1783 (Ghebali, 2014). Durante o período soviético, o estatuto da península da Crimeia sofrera três mudanças: a) a 18 de outubro de 1921 foi estabelecida como uma "república autónoma" dentro da República Socialista Federativa Soviética da Rússia; b) a 25 de

junho de 1946, após a deportação dos tártaros da Crimeia para a Ásia Central, foi reduzida a um simples distrito (*oblast*); c) a 28 de abril de 1954 foi oferecida à República Socialista Soviética Ucraniana em comemoração do 300º aniversário do Tratado de Pereyaslav da União Russa-Ucraniana. A última decisão foi também motivada pela península ser uma extensão geográfica natural da Ucrânia e a sua economia e cultura estarem ligadas à mesma (*ibid.*, pp.547-548). Com a iminente independência da Ucrânia no final da década de 1980, a maioria russa da Crimeia, que representava cerca de 65% da população, passou a lutar pelo estatuto de república autónoma dentro da URSS, visto sentirem-se uma minoria no novo estado emergente, a Ucrânia (Oberschmidt, 2002).

Tendo em conta que esta população predominantemente russa se opunha a *perestroika* de Gorbachev, à dissolução da URSS, à declaração de soberania da Ucrânia em 1990 e a sucessiva independência da mesma em 1991, os mesmos criaram organizações com intenções separatistas (Kulyk, 2002 e Ghebali, 2014). A vontade de secessão da Crimeia como território ucraniano por esta maioria russa foi clara desde as suas reações iniciais: quando pediram para revogar as decisões do estatuto da Crimeia correspondentes a 25 de junho de 1946 e 28 de abril de 1954 (Ghebali, 2014). A este propósito, organizaram um referendo no qual 93,3% dos votantes eram a favor da restauração da autonomia da Crimeia no seio da URSS (*ibid.*, p.547). A partir destes momentos gera-se uma duradoura crise constitucional entre as autoridades de Kiev e Simferopol. Após negociações entre representantes do governo central (Kiev) e da Crimeia, o governo ucraniano aceitou um projeto lei que considerava a Crimeia uma “república autónoma” no seio da Ucrânia (Ghebali, 2014 e Yamamoto, 2017). Contudo, o *Verkhovna Rada* não promulgou a lei pois em maio de 1992, encorajada pela Duma russa, as autoridades de Simferopol adotam uma lei de independência do Estado e uma Constituição, tendo ainda iniciado os preparativos para confirmar estes atos através de um referendo previsto para agosto de 1992 (Oberschmidt, 2002 e Ghebali, 2014). O referendo não chegou a concretizar-se porque as autoridades da Crimeia e as autoridades centrais de Kiev conseguiram chegar a um compromisso: uma nova lei aprovada pelo VR a junho de 1992 que concedia à Crimeia uma autonomia mais abrangente e um estatuto económico especial. Em contrapartida, não só não foi realizado o previsto referendo como foram também abolidos os parágrafos da

Constituição da Crimeia nos quais se sustentavam que a península não era parte integrante da Ucrânia (Oberschmidt, 2002 e Yamamoto, 2017).

Enquanto a minoria ucraniana da Crimeia carecia de organizações e agenda própria, os tártaros da Crimeia foram o principal grupo a mostrar resistência às ações separatistas supramencionadas (Kulyk, 2002).

Após a sua deportação, os tártaros da Crimeia apenas começaram a regressar à península a partir do final da década de 1980 e, principalmente, durante o início da independência da Ucrânia (Wydra, 2004). Duas das principais barreiras a enfrentar pelos mesmos era a questão da cidadania ucraniana, para a qual necessitavam de respeitar árduos requisitos, tais como, o conhecimento da língua ucraniana, cinco anos de residência na península e renúncia a outra cidadania – no caso dos tártaros as obtidas durante a deportação num dos países da Ásia Central – e o reconhecimento como povo indígena e os direitos inerentes a este estatuto (Kachuyevski, 2012 e Ghebali, 2014). Para defender os seus direitos, os tártaros contavam com a sua principal entidade política, uma assembleia nacional (Curiltai), que, por sua vez, nomeava um órgão permanente (*Mejlis*) para os representar nas sessões com as autoridades locais e centrais (Ghebali, 2014). O Curiltai aprovou a "Declaração de Soberania Nacional do Povo Tártaro da Crimeia", demonstrando sua preferência por um "Estado nacional soberano" na Crimeia, e afirmando que a península é o território exclusivo do povo tártaro da Crimeia, com o direito único de autodeterminação, rejeitando, assim, a legitimidade da República Socialista Soviética Autônoma (RSSA) da Crimeia (Kulyk, 2002).

Posto isto, segundo Ghebali (2014), os tártaros exigiam as seguintes mudanças às autoridades de Simferopol: restabelecimento dos topónimos abolidos durante sua deportação; fim das restrições à liberdade de residência em Sebastopol e no sul da península; estatuto oficial para o idioma tártaro; representação proporcional nas estruturas de poder; e reconhecimento legal do *Mejlis*. Todavia, a RSSA da Crimeia, não teve em conta as reivindicações dos tártaros. Assim sendo, o *Mejlis* contava que as autoridades de Kiev reconhecessem o seu órgão como legítimo, garantissem os direitos dos tártaros da Crimeia e promovessem a sua reintegração na sociedade ucraniana, mas o governo central estava mais preocupado com o crescimento do separatismo russo e,

nesse contexto, evitava medidas que pudessem levar à sua radicalização, tal como, mostrar apoio a todas as pretensões dos tártaros (Kulyk, 2002).

A eleição do pró-russo Yuri Meshkov como Presidente da Crimeia no ano de 1993 agravou a situação, levando a uma nova crise constitucional entre as autoridades de Simferopol e as centrais (Kiev) (Ghebali, 2014). O estatuto político ambíguo dos tártaros da Crimeia, juntamente com a sua situação económica e social desfavorável, contribuía ainda mais para a pré-existente agitação política. Neste sentido, como é esperado pela teoria de maturação preventiva de Jentleson (apud John, 2005) supramencionada, a situação atingiu um ponto de rotura que necessitava de intervenção externa (*"The situation reached a type of deadlock and was, therefore, ripe for outside intervention"*⁸¹) (Oberschmidt, 2002). Foi, então, esta escalada de tensões que levou ao início do envolvimento da OSCE por volta dos anos 1993/94 no campo da diplomacia preventiva.

5.2. Envolvimento da OSCE

O envolvimento direto da OSCE nas questões supramencionadas começara com a primeira visita do ACMN OSCE, Max van der Stoep, a Kiev, capital da Ucrânia, no mês de fevereiro de 1994, não tendo o mesmo, contudo, feito alguma recomendação formal após a mesma (Kulyk, 2002). Poucos meses depois, a maio de 1994, van der Stoep realiza a sua segunda visita oficial, desta vez a Donetsk e à Crimeia (Oberschmidt, 2002). Esta segunda visita resulta nas suas primeiras recomendações formais, na quais, fez sugestões quanto a três prementes questões: o direito linguístico da minoria russa e russófona; poderes de autonomia da Crimeia, e a integração dos retornados, tártaros da Crimeia (Kulyk, 2002). Por outras palavras, pediu maior clareza das autoridades ucranianas quanto: à política governamental em matéria de não discriminação das línguas e direitos linguísticos dos russos; aos planos de autonomia da Crimeia; e à integração dos tártaros da Crimeia (Kachuyevski, 2012). Segundo Yamamoto (2017) a recomendação geral do ACMN era que a Ucrânia e a Crimeia encontrassem um acordo que mantivesse a integridade territorial da Ucrânia, proporcionando, simultaneamente, uma autonomia significativa à Crimeia, especialmente no domínio económico. Assim

⁸¹ Tradução livre: "A situação chegou a uma espécie de impasse e estava, portanto, pronta para uma intervenção externa"

sendo, propôs que as duas partes chegassem a um acordo que incluísse um programa completo de medidas para resolver as questões (Yamamoto, 2017). A este propósito, sugeriu a criação de uma equipa de peritos para auxiliar as autoridades ucranianas nas questões de domínio económico e de direito constitucional (Gheballi, 2014). A equipa de peritos foi então apontada a 1 de agosto de 1994 (Kulyk, 2002).

Porém, dias após às primeiras recomendações do ACMN, a Crimeia de Mechkov restaurou a adoção da Constituição da Crimeia de 1992, ação que agravou as tensões entre as autoridades centrais e da Crimeia (Yamamoto, 2017).

Este cenário aumentou as preocupações da OSCE com a segurança da Ucrânia. Considerado um país estratégico pela União Europeia e pelos Estados Unidos da América, os dois estados membros incentivaram a organização a tomar medidas de modo a proteger a integridade territorial da Ucrânia e evitar um efeito dominó com capacidade de extravasamento para outras regiões da antiga União Soviética (Oberschmidt, 2002). Posto isto, uma Missão em terreno OSCE foi estabelecida e tornada operacional a 24 de novembro de 1994 (Gheballi, 2014). A Missão, incumbida de apoiar tanto a equipa de peritos como o Alto Comissário OSCE para as Minorias Nacionais, tinha, resumidamente, as seguintes funções (OSCE, 2021):

- estabelecer contactos com todas as autoridades e instituições competentes com o objetivo de recolher informações e ajudar a prevenir tensões e a melhorar a compreensão mútua;
- analisar a situação atual na península e apresentar sugestões às autoridades competentes para a solução dos problemas existentes;
- apresentar regularmente relatórios objetivos sobre todos os aspetos da situação na República Autónoma da Crimeia (Ucrânia), ou sobre os fatores que a influenciam, e sobre os esforços desenvolvidos para resolver os seus problemas;
- prestar apoio aos peritos em questões constitucionais e económicas e assegurar o acompanhamento necessário durante a sua ausência da Ucrânia;
- com base em eventuais recomendações dos peritos da CSCE, formular propostas que contribuam para o desenvolvimento de programas económicos, incluindo a República Autónoma da Crimeia (Ucrânia);

- cooperar com o Alto Comissário da CSCE para as Minorias Nacionais;
- preparar relatórios sobre a situação dos direitos humanos e dos direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais na Crimeia;
- controlo e promoção dos princípios da liberdade de imprensa.

Deste modo, a OSCE envolve-se diretamente nas questões das minorias étnicas na Ucrânia a partir de dois instrumentos de diplomacia preventiva: o Alto Comissário OSCE para as Minorias Nacionais, Max van der Stoep, e a Missão no terreno. As suas ações preventivas iam passar, essencialmente, por duas categorias, que aqui serão analisadas: 1) as questões relacionadas à península da Crimeia, essencialmente, no que toca ao sentimento de separatismo russo e autodeterminação dos tártaros da Crimeia; e 2) questão dos direitos linguísticos da minoria russa e russófona.

Primeiramente, abordar-se-á o trabalho do ACMN e da Missão no campo das questões relacionadas à península da Crimeia, debruçando-se tanto quanto o separatismo da Crimeia, apoiado pela maioria russa da península, como a autodeterminação dos tártaros da Crimeia, visto que as duas situações se desenvolviam em simultâneo e são muitas vezes catalisadoras da escalada de tensões uma da outra.

As tensões entre Kiev e Simferopol ultrapassaram uma fase crítica nos anos de 1994-1995, chegando a um ponto extremo na crise de março de 1995, quando o *Verkhovna Rada* decidiu abolir a Constituição proposta pelas autoridades da Crimeia e a Lei Eleitoral e a Lei da Presidência da Crimeia (Oberschmidt, 2002 e Ghebali, 2014). Deste modo, enfatizou o domínio político e administrativo de Kiev sob a península e os seus separatistas. Dada a intensificação do conflito constitucional e do sentimento separatista, Oberschmidt (2002) salienta a importante função de *early warning* realizada pela Missão ao reportarem, detalhadamente, a possibilidade de deterioração das relações entre as duas partes aqui em questão. Tendo em conta esta escalada de tensões e também a posição defensiva da Rússia em relação à maioria russa da península, a Missão e o ACMN, a abril de 1995, organizaram a primeira mesa redonda (*ibid.*, p.97).

Esta primeira mesa redonda ocorreu em Locarno, Suíça, de 11 a 14 de maio de 1995, com apoio financeiro suíço, em colaboração do ACMN, que atuara como mediador das reuniões, e a Missão, que se ocupara com a facilitação e manutenção dos contactos entre

as partes em conflito (*ibid.*, p.97). Congregou representantes da Ucrânia e da Crimeia, incluindo parlamentares e funcionários, para discutir o estatuto de autonomia da península em diversos âmbitos, como jurídico, político e económico (Gheballi, 2014). Assim, esta iniciativa, consagrada num período de maturação (“*ripeness*”) entre as duas partes em conflito, conseguiu evitar um agravamento das tensões, levando à renúncia, por parte do Parlamento da Crimeia, da realização de um referendo pela independência, e do *Verkhovna Rada*, da dissolução do parlamento local da Crimeia (*ibid.*, p.549). Embora algumas disposições ainda fossem consideradas inaceitáveis pelo *Verkhovna Rada*, este diálogo resultou numa proposta de uma Constituição com ênfase na autonomia em vez de separatismo, mantendo a Crimeia como parte integral da Ucrânia (*ibid.*, p.549).

Não obstante, dias após a realização desta primeira mesa redonda, começa a aumentar o sentimento hostil da Ucrânia quanto à Missão OSCE. Assim, a primeira controvérsia surgira devido à interpretação distorcida que os média fizeram do discurso, proferido em russo, do Chefe de Missão da OSCE, Andreas Kohlschütter, ao Parlamento da Crimeia a 31 de maio de 1995 (*ibid.*, p.506). Mesmo a divulgação imediata, em junho, do texto original traduzido em inglês pela OSCE não foi suficiente para esclarecer os equívocos relacionados ao discurso nos círculos parlamentares e governamentais de Kiev, que reagiram de forma negativa às notícias sobre ele (*ibid.*, p.506 e Oberschmidt, 2002).

Em simultâneo, no que toca à situação dos tártaros da Crimeia e a sua autodeterminação, também se assinalava a junho de 1995 uma escalada nas tensões resultantes do boicote do *Mejlis* às eleições parlamentares da Crimeia (Mychajlyszyn, 1999). Segundo Mychajlyszyn (1999), isto acontecera devido à falta de ação para a criação de uma quota na lei eleitoral ucraniana que garantisse representação dos tártaros no Parlamento da Crimeia. Posto isto, mais uma vez em colaboração, o ACMN e a Missão OSCE em terreno organizaram uma segunda mesa redonda, desta vez sobre a integração das populações anteriormente deportadas na sociedade da Crimeia (Kulyk, 2002). Esta mesa redonda, realizada em Ialta, uma cidade na Crimeia, no mês de setembro de 1995, resultou num diálogo *ad hoc* entre Kiev e os representantes tártaros sobre os vários problemas a

serem trabalhados de modo a assegurar a reintegração política e socioeconómica dos tártaros da Crimeia na Ucrânia (Ghebali, 2014).

A novembro de 1995 o parlamento da Crimeia passou um novo projeto de Constituição da Crimeia (Kachuyevski, 2012). Esse projeto resultara num novo agravamento das tensões, visto que, esta nova proposta de Constituição incluía disposições ao estatuto da Crimeia consideradas inaceitáveis pelas autoridades centrais, tais como, as referentes: aos símbolos nacionais, à cidadania local, ao estatuto de Sebastopol e ao processo de nomeação do Primeiro Ministro (Ghebali, 2014). Esta situação foi então abordada noutra mesa redonda, realizada no mês de março do ano de 1996, em Noordwijk, Holanda, copresidida pela Missão e o ACMN (Oberschmidt, 2002). Depois de conversas individuais e coletivas, facilitadas pelo ACMN, foi notado que as divergências entre as partes tinham significativamente diminuído (Kachuyevski, 2012). Van der Stoel encarregou-se, então, de redigir a substância do acordo final (*ibid.*, p.401). Posteriormente, trabalhou com todas as partes envolvidas para determinar a melhor maneira de apresentar a proposta internamente (*ibid.*, p.401). Para este propósito, envolveu mais pessoas para endossá-lo ou apoiá-lo de alguma outra forma, incentivando ainda o parlamento ucraniano a revisar a Constituição da Crimeia o mais rápido possível (*ibid.*, p.401). Mais tarde, a 28 de junho de 1996, a Constituição ucraniana foi aprovada pelo Parlamento ucraniano incluindo, no seu Capítulo X, disposições sobre a Crimeia e o seu estatuto (Oberschmidt, 2002). Porém, foi apenas a 23 de dezembro de 1998 que o *Verkhovna Rada* aprovou um projeto de Constituição da Crimeia (Ghebali, 2014). Assim sendo, a mesma foi publicada e entrou em vigor a 12 de janeiro de 1999 (Oberschmidt, 2002).

A condição dos tártaros da Crimeia não foi deixada de lado, e, concomitantemente, o Alto Comissário teve um papel ativo na conferência de doadores organizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a 16 de abril de 1996, em Genebra, com o intuito de angariar fundos destinados a responder às necessidades humanitárias dos repatriados (Kulyk, 2002). Ademais, a Missão da OSCE teve, igualmente, um papel ativo em relação à condição dos tártaros da Crimeia neste período. Exemplo disso, foi a organização de um seminário, referido por Mychajlyszyn (1999), em Kiev,

sobre as questões de cidadania ucraniana ligadas aos tártaros da Crimeia e outros “ex-deportados” da região a julho de 1996, que, segundo a autora, com base no relatório anual da OSCE de 1996, encorajou os tártaros a participarem ativamente na política da península da Crimeia e auxiliou o governo ucraniano com angariação de fundos financeiros para implementar na reintegração destes povos. Esse mesmo seminário, referido por Mychajlyszyn (1999), resultou em compromissos, entre as partes envolvidas, que visavam mitigar o problema da cidadania a curto prazo e incitar novas atividades legislativas e políticas sobre este tema (*ibid.*, p.35). O ACMN e a Missão OSCE, juntamente com outras organizações internacionais, desempenharam um trabalho crucial em campanhas de informação e angariação de fundos em prol da reintegração dos tártaros da Crimeia (Ghebali, 2014). Destes esforços conjuntos, adveio uma nova lei sobre a cidadania ucraniana e um tratado com o Uzbequistão com o propósito de evitar a dupla cidadania e a facilitar o processo de naturalização de vários tártaros da Crimeia (Oberschmidt, 2002). Não obstante, os resultados não foram tão frutíferos quanto o esperado, tendo-se verificado apenas mudanças significativas após as autoridades ucranianas implementarem, de 1998 até o final de 1999, uma imprescindível campanha informativa, liderada pelo ACNUR e respaldada pela Missão (*ibid.*, p.97).

É também no ano de 1996 que a Delegação da Ucrânia na OSCE declara que a Missão OSCE já teria concluído os seus objetivos, não havendo, assim, necessidade para que a mesma fosse prorrogada (Ghebali, 2014). O caminho para o consenso nesta questão foi desafiador devido à posição defensiva da OSCE, em particular de EPs como os EUA e a UE (Oberschmidt, 2002). Neste sentido, acordou-se que a decisão iria ser tomada com base num relatório a ser redigido pelo Chefe de Missão até o final de setembro de 1996 e, também, sob a condição que a Missão faria uma redução gradual e liquidação do escritório de Simferopol (Ghebali, 2014). Assim sendo, o compêndio do relatório supramencionado pode ser feito através de cinco motivos que justificavam a necessidade de extensão da Missão: 1) persistências das tensões entre Kiev e a Crimeia, com acusações de centralismo de Kiev e críticas às políticas da península; 2) necessidade de esforço contínuo em prol da normalização das relações russo-ucranianas; 3) contínuo desafio da integração dos tártaros da Crimeia; 4) política de “ucranização” dos meios de comunicação ucranianos revelavam requerer assistência OSCE em prol da liberdade dos

mesmos na Ucrânia; 5) tendo a Missão OSCE servido de apoio para o ACMN, o seu fim prejudicaria a eficácia das atividades do mesmo (*ibid.*, pp.508-509). Neste sentido, a Missão OSCE em terreno na Ucrânia foi prorrogada até 31 dezembro de 1996 (*ibid.*, p.508).

O panorama começara a melhorar após a assinatura Tratado de Amizade, Cooperação e Parceria entre a Ucrânia e a Federação Russa a maio de 1997 (*ibid.*, p.550). Este tratado, entre outras coisas, validou a soberania e integridade territorial da Ucrânia, dissipando todas as dúvidas restantes quanto ao estatuto da Crimeia como uma região autónoma dentro do seio da Ucrânia (Oberschmidt, 2022).

Neste mesmo ano, Van der Stoel, continuou focado nas questões inerentes à integração dos tártaros da Crimeia. Assim, desde o final de 1997, o PNUD e o Governo ucraniano começaram a implementar programas, iniciados pelo ACMN OSCE, destinados a resolver os problemas educativos dos repatriados, tais como, a criação de escolas domésticas multiculturais em povoações remotas, nomeadamente, tártaras (Kulyk, 2002).

No ano seguinte, 1998, e à semelhança da sua participação na conferência de doadores de 1996 supramencionada, o ACMN e a Missão OSCE organizaram, em cooperação com o ACNUR e o PNUD, uma conferência de doadores em Kiev (*ibid.*, p.26). No final do ano de 2000 o ACMN, juntamente com os mesmos acima referidos, organizou outra conferência semelhante em Kiev (*ibid.*, p.26).

Ainda em 1998, a Missão OSCE, focando-se mais em atividades da dimensão humana, envolveu-se em projetos conjuntos com o Gabinete OSCE para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos (ODIHR) e o Representante para a Liberdade dos *Media* (RFOM) (Ghebali, 2014).

Em novembro de 1998, as autoridades ucranianas iniciaram novamente o debate sobre o encerramento da Missão da OSCE até ao final do ano. A Ucrânia argumentou que os principais objetivos do mandato já teriam sido executados e as questões restantes, como o desenvolvimento económico da Crimeia e a reintegração dos tártaros, ultrapassavam a capacidade da OSCE, por falta de fundos, e o monitoramento dos acontecimentos políticos na Crimeia poderia ser realizado por outros órgãos, tais como, o ACMN, ODIHR, o Coordenador da OSCE para atividades económicas e ambientais (OCEEA), e o Conselho da Europa (Oberschmidt, 2002). Para além disso, uma nova prorrogação da Missão iria

continuar a retratar uma imagem negativa da Ucrânia à comunidade internacional, assim sendo, decidiu-se que o mandato findaria a 30 de abril de 1999 (Gheballi, 2014).

Após o término da Missão, o Conselho Permanente OSCE decide estabelecer um Coordenador de Projetos da organização na Ucrânia de modo a seguir as funções *a priori*, inclusivamente: reforma da *propiska*⁸²; reforço institucional; combate ao tráfico de seres humanos; liberdade dos meios de comunicação social; e combate à corrupção (Huber et al, 2003 e Gheballi, 2014). Contudo, as suas funções não previam o envolvimento em matéria política e elaboração ou análise de relatórios, uma mudança que teve impacto no trabalho do ACMN (Kachuyevski, 2012). As funções do Coordenador de Projetos na Ucrânia foram encerradas em 2022 devido à oposição russa à renovação do seu mandato. Não obstante, a partir da análise realizada para a redação deste estudo de caso, ficou claro que, após o fim da Missão, o ACMN envolvera-se mais nos assuntos relacionados aos direitos linguísticos da minoria russa e russófona.

Posto isto, é crucial debruçar-se, agora, sobre o segundo ponto, onde se irá tratar de analisar os esforços do ACMN nas questões dos direitos linguísticos da minoria russa e russófona. Das seis recomendações emitidas pelo ACMN entre os anos de 1994 e 1997, apenas a primeira, referente a maio de 1994, mencionava a questão dos direitos linguísticos fazendo, entre outras, as seguintes recomendações: promoveu a introdução do ucraniano como uma das disciplinas obrigatórias no currículo das escolas de língua russa; não apoiou a campanha de "desrussificação" prevista pelo Ministério da Educação; sugeriu que a falta de domínio da língua ucraniana não tivesse, temporariamente, impacto negativo nas perspetivas de emprego; e propôs promulgar o direito de utilizar o russo nos domínios em que a legislação atual exigia a utilização exclusiva do ucraniano, especialmente, em regiões de maioria russófona (Kulyk, 2002). Porém, as mesmas recomendações foram ignoradas pelas autoridades ucranianas (*ibid.*, p.109).

É apenas no ano de 1999 que se volta a envolver neste tema. No mês de setembro de 1999, em Odessa, realiza-se um seminário dentro das normas das "Recomendações de Haia sobre a Educação" (1996) e das "Recomendações de Oslo sobre os Direitos

⁸² Uma *propiska* era uma autorização de residência e um instrumento de registo da migração utilizado durante a União Soviética.

Linguísticos das Minorias Nacionais" (1998) com o intuito de abordar as questões relacionadas com a educação e línguas das minorias na Ucrânia (Kachuyevski, 2012).

Já em dezembro de 1999, as tensões quanto aos direitos linguísticos da minoria russa na Ucrânia aumentam devido a entraves na ratificação da Carta Europeia de Línguas Regionais ou Minoritárias (1992) (Gheballi, 2014). Os partidos pró-russos opuseram-se ao projeto de lei do governo com uma contraproposta, que, uma vez adotada, desencadeou uma disputa legal dos nacionalistas ucranianos (*ibid.*, p.557). A julho de 2000, o Tribunal revogou a lei e o texto de ratificação da Carta, levando Kiev a propor medidas de promoção da língua ucraniana que foram consideradas discriminatórias pelos russófonos, exacerbando novamente as tensões russo-ucranianas (*ibid.*, p.557).

A este propósito, nos meses de junho e julho de 2000, o ACMN fez duas visitas à Ucrânia, e posteriormente, em setembro do mesmo ano, visitou a Rússia de modo a entender o estatuto da língua russa na Ucrânia e o estatuto da língua ucraniana na Rússia, respetivamente (Kulyk, 2002). Posto isto, segundo Gheballi (2014), em suma, estas foram as recomendações feitas a cada um dos países, a janeiro de 2001: no caso da Ucrânia, embora tenha confirmado a inexistência de discriminação contra os russófonos e a existência de proteções legais adequadas, sugeriu à Ucrânia algumas ações moderadas, como a proteção do russo face ao crescimento do inglês e alemão e a ratificação da Carta Europeia de Línguas Regionais ou Minoritárias; já à Rússia aconselhou considerar o aumento da oferta de aulas em ucraniano, devido à insuficiência de escolas e aulas para a minoria ucraniana, a criação de estações de rádio e TV em áreas com alta densidade de ucranianos e recomendou também a ratificação da Carta Europeia de Línguas Regionais ou Minoritárias. À semelhança de 1994, as recomendações foram ignoradas pelas autoridades ucranianas que consideravam que a legislação existente já abordava as dificuldades referidas (*ibid.*, p.558).

É possível, então, verificar que como instrumentos da Diplomacia preventiva em contexto de possível conflito étnico pelas razões supramencionadas, o ACMN e a Missão OSCE fizeram uso de cruciais ferramentas de prevenção de conflitos: mediação; mesas redondas; preservar, reforçar e promover os canais de diálogo; angariação de fundos; e esforços para sensibilização/consciencialização internacional. Não obstante, apesar da cooperação do ACMN e da Missão em vários dos temas e abordagens, o envolvimento

do ACMN como mediador foi melhor recebido pelas autoridades ucranianas em comparação com o trabalho de monitorização da Missão, visto as autoridades apelarem pelo fim da mesma desde 1996 – apenas dois anos após o seu início.

Para além disso, tiveram também em atenção as questões do tempo de intervenção já previamente analisadas. Enquanto a intervenção do ACMN e da Missão quanto às questões inerentes à península da Crimeia foram realizadas num momento de “maturação” (“*ripeness*”), a intervenção do ACMN na questão dos direitos linguísticos da população russófona foi feita num momento mais precoce do possível conflito (Kulyk, 2002).

Ainda quanto à questão do momento de intervenção, é preciso, também, pensar na altura correta da mesma acabar, neste sentido, Gheballi (2014), afirma que:

“La fermeture de la Mission sous la pression du gouvernement de Kiev crée un précédent d'autant plus regrettable que les causes profondes du problème du séparatisme criméen n'avaient guère été éradiquées”⁸³ (Gheballi, 2014:509).

Nesta linha, é verdadeiro verificar que ambos, o ACMN e a Missão, não tiveram tanto sucesso a resolver os problemas inerentes aos tártaros da Crimeia; pelo que, pelo menos neste sentido, o trabalho de ambos não pode ser visto como suficiente ou eficiente.

Adicionalmente, apesar da clara cooperação entre a Missão e o ACMN, e da cooperação de ambos com as autoridades locais e outras entidades internacionais, o seu trabalho dependia sempre da vontade política e outros fatores além do seu controlo. Por exemplo, como já foi mencionado, as funções do ACMN terão sido melhor recebidas que as da Missão, assim, a vontade política das autoridades locais em colaborar com estes dois diferentes instrumentos OSCE determinava a eficiência do trabalho de cada um. Adicionalmente, é claro que a posição da Rússia e a sua vontade política quanto aos assuntos da Ucrânia era, também, determinante para a resolução dos temas aqui abordados. À semelhança do que Kachuyevski (2012) chama à atenção, a falta de apoio

⁸³ Tradução livre: “O encerramento da Missão sob pressão do governo de Kiev criou um precedente que foi tanto mais lamentável quanto as causas profundas do problema do separatismo da Crimeia dificilmente tinham sido erradicadas.”

ativo da Rússia aos separatistas da Crimeia ajudou não só a não piorar hostilidades, como também a deixar o diálogo como método de resolução. Assim, é possível concluir que a estabilidade da relação russo-ucraniana é, também, decisiva para a segurança e resolução das questões das minorias na Ucrânia e no país em si. O tratado de amizade de 1997, como acima mencionado, foi um símbolo desta estabilidade das relações entre os dois países. Isto, pois, o mesmo demonstrava o reconhecimento russo da soberania da Ucrânia e da Crimeia, como parte integral da Ucrânia. Por outro lado, como se tem visto recentemente, as relações russo-ucranianas têm deteriorada nos últimos anos, tanto devido à invasão e anexação da Crimeia pelas autoridades russas em 2014, como pela atual guerra na Ucrânia, após a invasão russa em larga escala iniciada no ano de 2022. Ademais, e em linha com as considerações finais na parte I deste trabalho – quando mencionei a declaração do ACMN, Kairat Abdrakhmanov, no 1401º Conselho Permanente da OSCE –, hoje em dia os tártaros da Crimeia permanecem com a resolução dos seus problemas estagnada, continuando ainda a lutar contra o constante desrespeito dos seus direitos. Estes exemplos recentes comprovam a importância política de entidades externas, neste caso a Rússia, e demonstram também que era necessário ter-se realizado um trabalho mais a fundo na resolução das questões aqui abordadas.

Por fim, observa-se que o envolvimento da OSCE na Ucrânia no campo da diplomacia preventiva, através do ACMN e da Missão, e em questões de minorias étnicas teve um sucesso apenas parcial. Mesmo tendo abordado as questões que já esperavam tratar – tendo em conta os seus mandatos e objetivos –, e terem ajudado a facilitar várias questões relacionadas, na sua maioria, ao estatuto da Crimeia, outros fatores externos como a vontade política – tanto da Ucrânia, da Crimeia e da Rússia – tiveram um papel central a influenciar significativamente a eficiência do trabalho destes dois atores OSCE. Os acontecimentos mencionados, principalmente, do contínuo desrespeito dos direitos dos tártaros e da anexação da Crimeia em 2014 confirmam que os efeitos da prevenção também não se verificam a longa data.

Capítulo 6. Estudo de caso: Letónia

6.1. Contextualização

Como já foi acima registado, a drástica mudança etnodemográfica, no período após a segunda guerra mundial, na Letónia resultou da migração *en masse* de povos de outras repúblicas soviéticas, especialmente, russos, mas também, entre outros, ucranianos e bielorrussos (Zvidriņš, 1992). Por sua vez, esta mudança criou o medo de uma possível “extinção nacional” alimentado pelas proporções populacionais - em 1989 os letões representavam pouco mais de metade da população na letónia – e discrepâncias nos conhecimentos da língua letã e russa, havendo significativamente mais letões a dominar o russo do que russos na Letónia com domínio da língua letã (Brubaker, 1992; Ijabs, 2013 e Schmid, 2008). Como também já foi visto e é reafirmado por Ghebali (2014) os grupos étnicos não-letões habitavam sobretudo nas maiores cidades do país, inclusive Riga, no entanto, encontravam-se dispersos o suficiente para Mežs (1992) argumentar que a probabilidade de tensões étnicas era inferior devido a este cenário.

Apesar da independência da Letónia, celebrada em 1991, o panorama deixado pelo período soviético levou as autoridades letãs a adotar uma atitude particularmente etnocentrista (Ijabs, 2013). Assim, foram tomadas decisões com intenção de contrariar as consequências do período soviético. As medidas adotadas, essencialmente, relativas, à cidadania e língua nacional, tornavam as condições de naturalização e integração dos outros povos eslavos na Letónia extremamente complexa. Neste sentido, Brubaker (1992) argumenta que tal abordagem “internacionalizava” os povos “não-letões” que habitavam na Letónia desde o período soviético. Por outras palavras, essas medidas de obtenção de cidadania afetavam todas as minorias étnicas, em especial a minoria russa por ser a mais numerosa do país. Adicionalmente, as exigências e medidas linguísticas afetavam especialmente a minoria russófona e quando se fala em minoria russófona, refere-se todos os falantes de russo, como ucranianos e bielorrussos, e não só os russos. Esta situação, ao contrário, do que é determinado pelas normas do direito internacional, resultou numa considerável porção de “não-cidadãos/apátridas” (Ghebali, 2014).

Além disso, as relações entre a Rússia e a Letónia eram igualmente complexas desde a queda da União Soviética. Isto devia-se, essencialmente, à situação precária da população russófona, pois, enquanto as leis letãs em matéria de cidadania e língua não seguissem os princípios do direito internacional, a Rússia demonstraria insatisfação com as mesmas perante a comunidade internacional (Dorodnova, 2004) – com fizera na OSCE acusando a Letónia de “variante de *apartheid*” e “limpeza étnica suave” (Gheballi, 2014). Para além disso, havia também a questão das retiradas das tropas russas do território letão e desmantelamento da estação de radar de Skrunda, que eram fonte de preocupação caso a Rússia tivesse intenções de reafirmar a sua influência na Letónia (Dorodnova, 2004 e Croft, 2013).

Com base no medo da “extinção nacional”, como supracitado, a Letónia privava aqueles que migraram para a Letónia durante o período soviético de obtenção de vários direitos, tais como, a cidadania – o que criava um impasse para a transição democrática da Letónia e incrementava tensões étnicas (Dorodnova, 2004).

6.2. Envolvimento da OSCE

É perante este panorama que a OSCE se envolve nesta problemática numa fase ainda bem inicial da mesma, não esperando pela maturação (“*ripeness*”) da situação. Primeiramente através do ACMN, Max van der Stoep, realizou as primeiras visitas ao país nas datas de 15 a 20 de janeiro de 1993 – poucas semanas após a criação do ACMN como órgão da OSCE – e posteriormente de 1 a 2 de abril de 1993 (ACMN, 1993). O foco do mesmo era as relações interétnicas no país, tendo sido a entidade internacional mais envolvida com esta questão neste período na Letónia, tendo realizado 18 visitas ao país, redigido pelo menos 20 cartas e emitido 7 declarações públicas (Dorodnova, 2004).

No final do mesmo ano, a novembro de 1993, a Missão OSCE no terreno tornou-se operacional em Riga, na Letónia – uma decisão que fazia sentido tendo em conta as características etnodemográficas supramencionadas, ou seja, grande parte dos não-cidadãos ocupavam as grandes cidades como a capital – com um mandato que se focava essencialmente em (OSCE, 2021):

- abordar questões de cidadania e relacionadas, simultaneamente estando à disposição de cooperar e aconselhar o governo e autoridades letãs sobre as mesmas;
- promover informação e auxílio a instituições, organizações e indivíduos interessados no diálogo sobre estas questões;
- recolher informação e produzir relatórios sobre os desenvolvimentos relevantes para a plena realização dos princípios, normas e compromissos da CSCE (atual OSCE).

A presente Missão, à semelhança da Missão na Ucrânia, colaborou com o ACMN através do fornecimento de informação, análise e tradução de projetos legislativos e participação nas reuniões de comissões parlamentares responsáveis pela elaboração das leis relevantes para o tema tratado pelos seus mandatos, as minorias (Dorodnova, 2004).

Adicionalmente, a Missão e o seu primeiro chefe, Charles Magee, tiveram também um papel importante na retirada das tropas russas do território letão e nos acordos referentes aos reformados russos militares que habitavam na Letónia (Lange, 1997). Contudo, apesar de serem acontecimentos marcantes, não serão analisados em grande detalhe visto não se ligarem tão diretamente à problemática deste trabalho como as questões que irão ser abaixo abordadas.

Para analisar o trabalho do ACMN e da Missão OSCE na Letónia destaca-se, então, as duas categorias a analisar: questões de cidadania e questões linguísticas. A cidadania e a língua foram os dois principais fatores relacionados ao tópico das minorias étnicas na Letónia no período imediato à sua independência. Inerente a estas duas questões, serão também mencionados outros problemas como direitos dos “apátridas” na Letónia, principalmente das crianças apátridas, educação e integração das minorias russófonas no país.

No primeiro ponto, referente às questões de cidadania, é importante começar logo por mencionar as recomendações feitas pelo ACMN na sua carta a 6 de abril de 1993, após as suas primeiras visitas ao país. Focando-se, essencialmente, na necessidade de facilitação dos processos de naturalização dos considerados “não-cidadãos”; informação e transparência quanto à legislação em vigor; visibilidade quanto à diálogo

e integração da população não-letã e criação de um "Comissário Nacional para as Questões Étnicas e Linguísticas" (Van der Stoel, 1993). Mesmo remanescente das consequências que a ocupação soviética tivera na Letónia, o MNE da Letónia encarou as recomendações do ACMN de forma positiva concordando particularmente com a necessidade de uma nova lei sobre a cidadania (Zaagman, 1999).

Pouco tempo depois, o *Saeima* (parlamento letão) elabora um projeto de lei de naturalização que se baseia num “sistema de quotas” que limitaria o número máximo de naturalizações para 1.600 (0,1%) pessoas por ano (Solska, 2011). A presente lei e o seu “sistema de quotas” são criticados pelo ACMN que faz recomendações em linha com as anteriormente mencionadas (Morris, 2003).

No ano seguinte, em 1994, a Missão OSCE levantou preocupações quanto à conduta do Departamento de Cidadania e Migração (DCM) devido ao elevado número de não cidadãos com estatuto de residente negado e também quanto à politização da cidadania, sendo que o procedimento de registo e naturalização eram administrados por diferentes entidades (Morris, 2003). A não resolução destas questões tinha um impacto negativo nos direitos básicos das minorias étnicas, dificultando o seu acesso a habitação, família e trabalho (*ibid.*, p.11). Não obstante, o DCM não cooperou, recusando-se a revelar os regulamentos, que alegaram ser internos, à Missão (*ibid.*, p.11).

A janeiro de 1994, o ACMN volta também a reforçar a sua desaprovação pelo projeto de lei relativo ao “sistema de quotas”, como alternativa, sugere o número de anos de residência de um indivíduo na Letónia como fator determinante no processo de obtenção de cidadania – sugestão que serve como base para um “sistema de janelas” (“*windows system*”) (Morris, 2003). À semelhança do ACMN, a Missão também monitorou o processo do projeto de Lei da Cidadania (Zaagman, 1999). A Missão, tendo em mente que um dos objetivos da Letónia era adesão ao Conselho da Europa como etapa prévia para a sua integração na UE, instou os embaixadores da UE a intervir no *Saeima*, de modo a persuadi-los a substituir o sistema de quotas pelo de “janelas” (Morris, 2003). Assim, a OSCE, através dos esforços do ACMN e da Missão, e o Conselho da Europa conseguiram influenciar a decisão do então Presidente da Letónia, Guntis Ulmanis, a vetar o projeto (Solska, 2011). A nova lei foi adotada na quarta leitura a 22 de julho de 1994, na mesma, estavam incluídas várias recomendações da Missão e,

especialmente, do ACMN, como a eliminação do “sistema de quotas” em prol do “sistema de janelas” e o requisito de residência por um período de pelo menos cinco anos na Letónia (Zaagman, 1999 e Morris, 2003).

Ademais, é importante mencionar o programa “*Road Trip*”, que se tratava de uma iniciativa da Missão OSCE na Letónia, onde os integrantes da mesma visitavam diferentes regiões da Letónia com o objetivo de ter uma compreensão abrangente do progresso do país através de reuniões com agentes de organizações governamentais e não governamentais e a imprensa (Bollow, 2000).

No mês de fevereiro do ano seguinte, 1995, o Conselho de Naturalização (CN) foi estabelecido com a responsabilidade de conduzir o procedimento de naturalização (Lange, 1997). No mesmo ano, a Missão monitorou os eventos que levaram à aprovação da lei dos não-cidadãos, adotada a abril de 1995, e a sua subsequente implementação através do Conselho de Naturalização (Zaagman, 1999). Para além disso, desde a fundação do Gabinete Nacional de Direitos Humanos, no final do verão de 1995, a Missão tem mantido uma colaboração próxima com o mesmo. Isto, pois, o Gabinete, além de acolher aqueles que queriam dar a conhecer os seus problemas, fazia, também, análise jurídica de atos judiciais, tornando-se, assim, não só uma ferramenta essencial para a sociedade letã, mas também para atingir objetivos que a Missão procurava obter (Lange, 1997).

A partir de 1996, o sistema de “janelas” como processo de naturalização entra em prática (*ibid.*, p.119). Em vez do período de cinco anos estipulado pelo ACMN, que seria de 1994 a 1998, o processo de naturalização foi dividido em sete anos, começando em 1996 (Zellner, 2013). Inicialmente, os candidatos mais novos foram priorizados, especialmente aqueles que nasceram na Letónia em vez de outros países (Zaagman, 1999). Esse processo continuou até 2003, quando todos os interessados tiveram a oportunidade de realizar os testes de língua, história e constituição da Letónia (Lange, 1997).

Na sua visita à Letónia, também a janeiro de 1996, Van der Stoel, constatou que o processo de naturalização estava a decorrer a um ritmo bastante lento (Zaagman, 1999). Nesse contexto, ele propôs algumas medidas para mudar a presente situação, como a

redução da taxa e a simplificação dos requisitos relacionados aos conhecimentos de história e linguísticos (Morris, 2003). Mais tarde, durante 1996 e 1997, ele defendeu a eliminação do "sistema de janelas" (Zellner, 2013).

A Missão acompanhou a totalidade do processo de naturalização e realizou avaliações locais dos testes que integram este procedimento, avaliando, inclusive, a taxa de participação nos mesmos (Zaagman, 1999). Para enfrentar a escassez de candidatos ao estatuto de cidadão, foi criado um projeto, em colaboração com a Missão, para uma nova sondagem acerca das questões de cidadania, com o objetivo de proporcionar respostas mais abrangentes até ao final de 1997 (Lange, 1997). As respostas levantadas com base nesse inquérito apontavam o “sistema de janelas” como um dos fatores desencorajantes do processo de obtenção de cidadania, isto devido a não permitir as famílias a apresentarem pedidos em conjunto (Morris, 2003). Adicionalmente, a Missão examinou padrões de práticas administrativas inflexíveis ou arbitrárias e discute essas descobertas com o Governo (Zaagman, 1999). Tendo o apoio da "*Foundation on Inter-Ethnic Relations*", localizada em Haia, e em parceria com o CN e o DCM, a Missão também criou um folheto destinado a esclarecer e facilitar o percurso para a cidadania dos apátridas interessados (Lange, 1997). Portanto, juntamente com entidades como o CN, o ACMN e outras organizações internacionais, como o Conselho da Europa, recomendou algumas modificações nos testes (*ibid.*, p.119).

No dia 16 de maio de 1996, Van der Stoel marcou presença num seminário em Riga, o qual, tinha como intuito fomentar a comunicação entre o governo e as minorias, especialmente através do incentivo à formação de uma mesa redonda presidencial (Zaagman, 1999).

Foi também neste ano de 1996 que, apesar do pedido da Letónia para terminar a Missão em Riga, o Chefe da Missão percebeu a necessidade de prosseguir devido às importantes tarefas pendentes, levando o Conselho Permanente a estender o mandato da Missão por mais seis meses (Ghebali, 2014).

Van der Stoel, em visita à Letónia a 8 de abril de 1997, criticou novamente o ritmo lento das naturalizações e a complexidade do teste de cidadania, sugerindo a

simplificação, de modo a ampliar a elegibilidade (Morris, 2003). Contudo, o líder do Conselho de Naturalização da Letónia afirmou não considerar o exame difícil e atribuiu o baixo número de inscrições à aversão dos jovens do sexo masculino ao serviço militar (*ibid.*, p.15). A Missão incentivou, igualmente, a aceleração das naturalizações, mas o progresso foi insuficiente, impasse que continuou até dezembro de 1997, altura em que a Letónia não consegue iniciar as negociações para adesão à UE (*ibid.*, pp.15-16).

Uma medida que era também apoiada pelo ACMN era a obtenção do “passaporte de não-cidadão” para todos aqueles que não tencionavam obter a cidadania letã tornou-se possível no ano de 1997, sendo uma medida crucial, visto que, o antigo passaporte soviético começaria a perder a sua validade na Letónia a partir do ano 2000 (Bollow, 2000). A este propósito, durante o mês de abril de 1997, a Missão começou a trabalhar na questão da emissão de passaportes para não-cidadãos, apesar do número baixo dos mesmos frente aos 680 000 não-cidadãos, os passaportes eram indispensáveis para melhorar a situação jurídica dos que beneficiavam dos mesmos (Lange, 1997). Este trabalho era feito através da iniciativa de bons ofícios da Missão, intitulada “*Case Work Programme*” (Bollow, 2000).

Ainda no ano de 1997, estes dois instrumentos de diplomacia preventiva da OSCE, o ACMN e Missão, salientaram a imperatividade de concessão de cidadania às crianças que de outra forma permaneceram como apátridas (Solska, 2011).

A crise de março de 1998, que resultara dos protestos por parte de reformados russófonos quanto à deterioração das suas condições económicas e da profanação de sepulturas de militares soviéticos em Liepāja, veio exacerbar as relações entre a Letónia e a Rússia, tendo o último ameaçado a Letónia com sanções económicas (Ghebali, 2014 e Morris, 2003). Nessa perspetiva, atores internacionais, tais como a União Europeia, sublinharam a relevância das orientações do ACMN como fundamentais para a política de nacionalidade na Letónia. Isso, por sua vez, incentivou o governo letão a colaborar mais abertamente com Van der Stoep (Morris, 2003). No dia 6 de maio de 1998, Valdis Birkavs, que na altura desempenhava o cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros da Letónia, prezou os esforços do ACMN Van der Stoep no Conselho do Atlântico Norte (CAN), nomeadamente, no que toca ao auxílio em matéria de cidadania (Zaagman, 1999).

Depois de um longo debate, o *Saeima* adotou, a 22 de junho de 1998, as novas alterações à Lei da Cidadania, que não só eliminou o tão criticado “sistema de janelas”, mas previu também a naturalização de crianças apátridas nascidas na Letónia e a facilitação do mesmo procedimento para idosos acima de 65 anos (Gheballi, 2014). No entanto, havia ainda partidos políticos, como o movimento nacionalista intitulado “*Tēvzemei un Brīvībai*”, ou em português “Pela Pátria e Liberdade”, que se opunham a tais adaptações da Lei da Cidadania (Zaagman, 1999). Tanto que, nesse verão de 1998, segundo Gheballi (2014), o ACMN foi compelido a emitir um comunicado onde declarava que as alterações implementadas estavam em linha com suas recomendações basilares e, posto isto, não tencionava apresentar novas propostas.

Para além disso, o movimento nacionalista supramencionado conseguiu também suspender a promulgação da nova lei submetendo-a a um referendo que se realizara a 3 de outubro de 1998 (*ibid.*, p.519). Todavia, o referendo não obteve os resultados que o “Pela Pátria e Liberdade” desejavam, sendo que a lei foi aprovada por 53,02% dos votantes (*ibid.*, p.519). Estas mudanças – que em grande medida foram recomendadas pelo ACMN – feitas à Lei da Cidadania na Letónia foram congratuladas em declarações emitidas pela UE tanto a 25 de junho como a 5 de outubro (Zaagman, 1999). Por conseguinte, após esta adaptação da lei, observou-se um crescimento no número de indivíduos que concluíram o processo de naturalização (Ulmanis, 2001).

As recomendações feitas pelo ACMN foram determinantes para as autoridades letãs conseguirem reformular uma legislação que estava em conformidade com as normas europeias e, que por sua vez, entraram em vigor no final de 1999, aquando do começo das negociações da adesão da Letónia à UE (Morris, 2003). O papel do ACMN em matéria de cidadania e naturalização na Letónia era indispensável, pois, como já foi visto, tanto em 1998, como também no ano de 1999, as avaliações da comissão sobre este tema no país baseavam-se na implementação das recomendações OSCE (Hughes e Sasse, 2003).

No ano de 2000, para além das questões linguísticas que serão abaixo abordadas, as conversações sobre o fim do mandato da Missão intensificaram na OSCE devido à falta de consenso. Sem uma alteração formal do mandato, a então presidência austríaca da OSCE propôs a criação de critérios, semelhantes ao que acontecera no caso da

Ucrânia, que poderiam auxiliar o Conselho Permanente a avaliar se a Missão estaria pronta a ser concluída (Machl, 2002). Neste sentido, a Missão OSCE na Letónia, tinha como tarefa principal focar-se em quatro áreas críticas e, em seguida, relatar sobre o progresso ou a falta de solucionamento das mesmas: questões de cidadania, questões linguísticas e educativas, o programa de integração social e a criação de uma instituição de provedoria (*Ombudsman*) (*ibid.*, p.211).

No ano de 2001 – retirando os esforços da Missão quanto às questões linguísticas e educativas que serão relatados a seguir –, de modo a resolver o impasse das várias pessoas que queriam obter cidadania, a Missão, em colaboração com o PNUD, CB e o Ministério da Justiça, conduziu uma ampla campanha publicitária destinada a mudar o sentimento negativo em relação ao processo de naturalização (*ibid.*, pp.214-215). Quanto à criação do cargo de *Ombudsman*, a Missão, mais uma vez em parceria com o PNUD, encomendou um estudo, posteriormente apresentado à Presidente da Letónia no final de maio de 2001 e divulgado ao público a 2 de junho de 2001, o qual, continha medidas em prol do fortalecimento do Gabinete Nacional dos Direitos Humanos da Letónia (GNDH) (*ibid.*, p.216). Neste contexto, a 5 de junho de 2001, o governo letão adotou várias medidas para simplificar o processo de naturalização, tais como, dispensar os licenciados que teriam passado um exame de língua na escola de fazerem exames adicionais, reduzir as taxas e possibilitar a isenção do pagamento das mesmas para alguns requerentes (*ibid.*, p.215).

Posto isto, a 18 de dezembro de 2001, o Chefe de Missão, apresenta um relatório ao CP da OSCE, onde salientava: o encorajamento de russófonos à candidatura à cidadania; a cooperação do DCM com a Missão e a resolução de vários casos pendentes; a redução das taxas processuais; a facilitação dos critérios linguísticos no processo de naturalização; o funcionamento eficaz de ONG no país; a disposição do Ministério da Justiça de reforçar o Gabinete Nacional dos Direitos Humanos como *Ombudsman*; boa administração e financiamento do Programa de Integração Social e a não resolução da questão dos requisitos linguísticos para os cargos eleitorais oficiais (Gheballi, 2014). Neste sentido, o mandato da Missão na Letónia terminou a 31 de dezembro de 2001 (OSCE, 2021).

A Rússia resistiu a esta decisão, alegando que a Letónia não teria atendido a todas as "diretrizes" e, assim, propôs estender a Missão até junho de 2002 para novas

negociações, proposta que apenas foi apoiada pelo Canadá. (Ghebali, 2014). O mandato de Max van de Stoel, por sua vez, concluiu-se também no ano 2001 cessando em larga escala o seu envolvimento ativo na Letónia (Dorodnova, 2004).

Agora num segundo instante, analisar-se-á as questões linguísticas na Letónia, para as quais o foco se virou essencialmente entre os anos de 1996/1997 a 2001, até o fim da Missão e o fim do envolvimento ativo do ACMN.

Nas várias recomendações do ACMN quanto à facilitação dos requisitos do processo de cidadania, Van der Stoel, destacou também a necessidade de formação linguística para aqueles ainda considerados “apátridas” (Zaagman, 1999). Neste contexto, o PNUD financiou, em 1996, o "Programa Nacional de Formação Linguística da Letónia" (Solska, 2011).

No ano de 1997, o ACMN OSCE constatou que a Lei Linguística não necessitava de mudanças, contudo, era necessário um investimento da língua letã nos “não-cidadãos”, recomendação que foi rejeitada pelo Presidente da Letónia, Ulmanis, que face às obrigações linguísticas do antigo período soviético enfatizou a urgência de mudar a Lei linguística, dizendo ainda que a OSCE deveria focar-se apenas nas questões de cidadania e integração (Morris, 2004).

A Lei de Educação adotada pela Letónia em 1998, deu posteriormente origem a polémicas quando o governo letão decidira fazer uma reforma educacional em escolas de minorias, baseada nas medidas dessa mesma lei, tornando o letão a língua de instrução nos últimos anos do ensino secundário (Croft, 2013). A Missão OSCE fez uma análise abrangente desta mesma reforma (Machl, 2002). Esta adaptação acabou por resultar em protestos em 2003/2004 (Croft, 2013).

No ano de 1998 iniciou-se também o programa de integração social, que durara 3 anos e tinha 3 fases, visando a revisão de um documento conceptual adotado pelo governo que promovia a integração através não só da língua, como também da educação e naturalização (Bollow, 2000). No ano de 1999, a Missão, a convite do MNE da Letónia, participou num grupo de trabalho deste programa, onde em conjunto com representantes do governo e do setor não-governamental, organizou uma audição pública sobre o documento-quadro, que contara com 25000 pessoas (*ibid.*, p. 176).

Posteriormente, a Missão ainda organizou um seminário no âmbito desta audição pública. O documento inicial de 1998 foi então revisto e enviado para adoção ao no verão de 2000 (*ibid.*, p. 176).

A julho de 1999, o ACMN criticou a Lei Linguística, aprovada pelo *Saeima*, devido a esta impor o uso compulsório do letão no setor privado, o que levava a Presidente Vaira Vike-Freiberga a vetar a mesma sob pressão internacional (Solska, 2011). O Parlamento, posteriormente, revisou a lei, adequando-a às normas internacionais sobre liberdade de expressão e respeito à privacidade e aprovou as suas alterações a 9 de dezembro de 1999 (Schmid, 2008).

Os regulamentos referentes à Lei da Língua, que foram divulgados pelo governo a 22 de agosto de 2000 e entraram em vigor no dia 1 de setembro do mesmo ano, foram considerados pelo ACMN como compatíveis com a legislação e os deveres internacionais da Letónia (Machl, 2002).

Como já foi mencionado, a presidência austríaca criou critérios para ajudar a determinar a continuação ou término da Missão da Letónia na OSCE e, como tal, o trabalho em prol da abolição dos requisitos linguísticos para candidaturas a cargos eletivos era uma das questões ser verificadas pela Missão, tendo, posteriormente, a novembro de 2000, o Chefe de Missão constatado no seu relatório que o problema permanecia por resolver (Gheballi, 2014).

No decorrer de 2001, a Missão em Riga dedicou-se principalmente ao monitoramento da implementação da Lei da Língua, atualizando o Conselho Permanente por meio de relatórios mensais e promovendo um projeto para a criação de um manual destinado aos inspetores linguísticos (Machl, 2002).

Na sequência das medidas de 5 de junho de 2001 supramencionadas, que vieram simplificar o processo de naturalização, a Missão, em conjunto com o CN disponibilizou cursos gratuitos de línguas de modo a auxiliar os candidatos à cidadania a corresponder às medidas linguísticas exigidas (*ibid.*, p.215).

Para além do encerramento da Missão em 2001 e do reconhecimento da evolução da Letónia nos temas aqui abordados, foi também mencionado no relatório de 2002 da UE

sobre a Letónia as contínuas preocupações quanto à situação das minorias no país, especialmente, face à violação da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) em 2001 e as leis linguísticas restritivas (Hughes e Sasse, 2003).

Neste sentido, pode-se verificar que o trabalho da OSCE realizado através do ACMN e da Missão, como “terceiras entidades” para mediação, foram cruciais no campo da diplomacia preventiva e na questão das minorias étnicas. No caso da Letónia, o *early warning*, ou alerta precoce, aconteceu numa fase mais inicial que na Ucrânia, pois não se verificava ainda uma sensação de “maturação” (“*ripeness*”) tão óbvia. O ACMN teve uma importante influência graças às suas recomendações que em muito influenciaram as leis da Letónia, tanto quanto às questões da cidadania e do processo de naturalização, como quanto às questões linguísticas. O seu papel como mediador foi também crucial na construção de diálogo e confiança entre as autoridades letãs e as minorias étnicas no país. A Missão teve um papel fulcral de bons ofícios, essencialmente através dos seus programas “*Case Work*” e “*Road Trip*”, como também, desempenhou atividades de *fact-finding*, nomeadamente, através dos seus estudos e das funções desempenhadas em prol da realização do seu último relatório. Adicionalmente, como foi supramencionado, a Missão soube implementar “pressões de grande poder” ao usar estrategicamente a vontade de adesão da Letónia ao Conselho da Europa e integração na UE, o que foi uma decisão inteligente, especialmente, dada a natureza da OSCE que não permitia o ACMN e a Missão de usar outros métodos de coerção, como “sanções”, para obter algum resultado. Para além disso, tanto a Missão, como o ACMN, não só trabalharam em cooperação um com o outro, mas também com outras entidades, tanto letãs, como CN, DCM e GNDH, e internacionais como PNUD e a UE.

Não obstante, é preciso também salientar que, igualmente ao caso da Ucrânia, o trabalho de mediação do ACMN foi mais bem recebido do que o trabalho de monitorização, por sua vez com uma presença mais constante no país, da Missão.

Também em semelhança ao que aconteceu na Ucrânia, tanto Ghebali (2014) como Dorodnova (2004) concluem que o trabalho do ACMN e das Missões acabara antes da total conclusão e resolução dos temas aqui abordados. Isto aconteceu principalmente porque a Letónia encarara a presença e auxílio da OSCE como essencial para a sua integração na UE, que como já vimos, tinha bastante em conta a opinião e

trabalho da organização na Letónia nos seus relatórios sobre o país. Posto isto, como Dorodnova (2004) salienta, após a integração na UE e na OTAN, a intervenção da OSCE, fosse através do ACMN ou da Missão, já não faria muito sentido para a vontade política da Letónia.

Adicionalmente, como Ghebali (2004) afirma, a integração da minoria russa e russófona, e até mesmo a vontade política russa, continuam a ser questões a prestar atenção na Letónia. Isto torna-se claro com exemplos como os protestos de 2004 contra a reforma educacional, supramencionados tanto neste capítulo como no subcapítulo 3.4, e as alterações da mesma a março de 2018 para tornar o letão a única língua de instrução no ensino secundário (Eurydice, 2022). Contudo, em 2020 verifica-se também um desenvolvimento positivo, em que a Letónia decide conceder cidadania a todas as crianças “não-cidadãs” nas seguintes situações: 1) se tiver nascido na Letónia após 21 de agosto de 1991, data da independência do país; 2) se tiver residência perante no país; 3) se tiver anteriormente sido apátrida ou “não-cidadã”; 4) se os pais forem apátridas ou “não-cidadãos” e 5) se o progenitor residir na Letónia à pelo menos cinco anos (Departamento de Cidadania e Migração da República da Letónia, 2022).

Resultados

Após esta etapa final de análise dos estudos de caso elegidos, os quais se concentram, especificamente, na Ucrânia e na Letónia, procura-se então dar uma resposta à pergunta de partida: “A OSCE tem sido eficiente na implementação da diplomacia preventiva de modo a evitar a eclosão de tensões entre grupos étnicos? Que fatores determinam e condicionam essa eficiência?”.

Conforme se observou, a OSCE, valendo-se dos seus instrumentos de diplomacia preventiva em discussão - o ACMN e as Missões - adotou diversas estratégias de prevenção, entre elas, alerta precoce (*early warning*); ação precoce (*early action*); mediação; promoção de diálogo; construção de confiança; bons ofícios; angariação de fundos; esforços de consciencialização internacional; “pressão de grande poder” e *fact-finding*. Estas diferentes abordagens permitiram que o Alto-Comissário e as Missões na Ucrânia e na Letónia cumprissem os deveres estipulados nos seus mandatos, contudo, conforme já assinalado, nem todas as metas propostas foram alcançadas com êxito. Por exemplo, na Ucrânia, não se obteve o resultado desejado na intervenção quanto à situação dos tártaros da Crimeia. Na Letónia, somente após o apoio explícito da UE ao papel da OSCE no país, é que as autoridades letãs passaram a considerar mais seriamente as recomendações sobre o processo de naturalização feitas tanto pelo ACMN como pela Missão. Assim sendo, constata-se que: embora estes dois instrumentos OSCE de diplomacia preventiva tenham facilitado e incentivado a prevenção de conflitos e a inclusão de minorias étnicas, confrontaram-se com múltiplos desafios que comprometeram a eficácia de sua atuação em larga escala.

Primeiramente, com base na investigação aqui apresentada, identifica-se a vontade política como um fator de extrema importância para definir a eficiência da OSCE no âmbito da diplomacia preventiva relativa às minorias étnicas. No entanto, é imperativo reconhecer que esta vontade política é uma variável que se altera conforme o contexto. Por exemplo, observou-se que a predisposição política de atores externos era vital. No cenário ucraniano, a postura política da Rússia demonstrou ser mais influente do que na Letónia. Por outro lado, na Letónia, a União Europeia emergiu como um agente decisivo. Nesta perspetiva, a efetividade de Van der Stoep e das Missões

esteve intrinsecamente ligada à capacidade de estabelecer diálogos, fomentar a confiança e colaborar com estas entidades. Além disso, considerando a influência política de agentes externos, destaca-se a essencial colaboração do ACMN e das Missões com outras entidades internacionais. Ressalta-se que, apesar da OSCE ser a entidade precursora na mitigação das tensões étnicas aqui discutidas e, adicionalmente, destacar-se como a única instituição regional de sua magnitude que proporciona um fórum contínuo de diálogo com a Rússia, a cooperação com organizações internacionais, tais como PNUD e ACNUR, foram cruciais para sensibilizar a esfera internacional acerca das questões aqui expostas.

A vontade política correspondente aos países anfitriões é, também, determinante para a eficácia das intervenções do ACMN e das Missões. Como supramencionado, em ambos os casos, a mediação do ACMN foi melhor recebida do que a monitorização das Missões. Segundo Costa (2006) este estigma contra as missões OSCE é muitas vezes justificado pelo facto de as mesmas passarem uma imagem negativa dos países, nas quais estão hospedadas, à comunidade internacional:

“Essa é, aliás, a razão pela qual quase todos os Estados onde há Missões OSCE tentam evitar a sua eternização, através da procura da sua limitação no tempo, e almejam uma progressiva diluição do conteúdo substantivo dos respectivos mandatos” (ibid., p.112).

Diante este panorama, torna-se imperativo contrapor-se a tal sentimento hostil manifestado em relação às missões. Tal pode ser realizado, não só ao enfatizar a relevância das missões da OSCE, como também especificando de forma mais precisa os seus mandatos e otimizando a sinergia entre elas e o ACMN. As missões detêm uma colaboração inestimável com o ACMN, porém, é essencial que esta colaboração esteja claramente delineada nos mandatos. A título de exemplo, enquanto na Missão OSCE na Ucrânia a cooperação com o ACMN, apesar da necessidade de ser mais clara e objetiva, foi pré-determinada no mandato, na Letónia tal colaboração não estava consignada no respetivo mandato da Missão, mesmo que tenha ocorrido na prática. Adicionalmente, é também fundamental fomentar a cooperação, tanto do ACMN como das Missões, com as autoridades locais e organizações da sociedade civil relevantes.

O segundo fator que influenciou a eficiência da implementação de diplomacia preventiva, visando impedir o surgimento de tensões entre grupos étnicos, relaciona-se à natureza intrínseca da OSCE. Esta organização, em virtude da sua estrutura, não dispõe de mecanismos de coerção nem possui natureza jurídica. No contexto letão, a Missão empregou, em determinado grau, a estratégia denominada "pressão de grande poder" para alcançar os resultados almejados; todavia, esta abordagem nem sempre é viável. Neste sentido, é pertinente destacar o Tribunal de Conciliação e Arbitragem (TCA). O TCA foi instituído mediante a Convenção sobre Conciliação e Arbitragem⁸⁴ no contexto da OSCE, ratificada em 1992 em Estocolmo e entrou em vigor no ano de 1994 (OSCE, 2020). Embora concebido primordialmente para oferecer mecanismos de resolução pacífica de litígios entre Estados, o TCA poderia também ser uma mais valia para a problemática aqui tratada. Esta perspectiva foi corroborada em 2022 pelo Presidente do TCA, Emmanuel Decaux, ao enfatizar o potencial do Tribunal como possível ferramenta para a prevenção de conflitos (OSCECCA, 2022).

Por fim, à luz das análises empreendidas, deduz-se que a OSCE, nos contextos aqui investigados, demonstrou eficácia na implementação de diversas ferramentas da diplomacia preventiva, de modo a trabalhar com questões de prevenção de tensões étnicas. Contudo, destacou-se essencialmente a vontade política e a natureza não coerciva e jurídica da OSCE como os fatores que determinaram o sucesso da sua eficiência na influência da problemática em geral. Embora estes elementos sejam extremamente desafiadores e difíceis de alterar, há diversas abordagens que podem ser aprimoradas e inovadas para solucionar o impasse que estes fatores podem causar. Consequentemente, este estudo propõe como alternativa o seguinte: intensificação dos canais de diálogo e fortalecimento de laços de confiança entre a OSCE e as entidades nacionais e internacionais pertinentes; ampliação da colaboração com outras instituições internacionais; combate ao estigma associado às Missões por meio de sua valorização e promoção; delimitação mais precisa dos propósitos dos mandatos das missões e de sua sinergia com o ACMN; e recurso ao TCA como mecanismo na prevenção de conflitos. Deste modo, os esforços OSCE, aqui articulados pelo ACMN e

⁸⁴ Disponível em: https://www.osce.org/files/f/documents/a/0/111409_2.pdf

pelas Missões, na interseccionalidade entre a diplomacia preventiva e as questões das minorias étnicas pode culminar em resultados *de facto* mais tangíveis.

Conclusão

Ao encerrar este projeto de investigação, remonta-se ao período pós-guerra fria e à dissolução da União Soviética, época que indubitavelmente assinalara um ponto de inflexão na natureza dos conflitos. As "novas guerras", em especial para este trabalho, as de cariz étnico, surgiram como uma preocupação central neste cenário transformador. Esta análise destacou a relevância das abordagens emergentes para a resolução destes novos conflitos, particularmente o paradigma da diplomacia preventiva.

A diplomacia preventiva, que visa prevenir o início ou a escalada de conflitos, tornou-se assim, naturalmente, uma prioridade para organizações internacionais, com destaque para a OSCE. Durante o estágio na RPPOSCE tornou-se evidente que a OSCE é uma organização regional que desde a sua existência tem como foco trabalhar com as questões mais prementes em matéria de segurança na região que a instituição compreende. O comprometimento desta organização na prevenção de conflitos étnicos durante a altura aqui analisada foi notório, com ênfase nos esforços envidados pelas suas Missões e pelo Alto Comissário para as Minorias Nacionais (ACMN). Estes órgãos OSCE, através da implementação de ferramentas de diplomacia preventiva, procuraram contornar as tensões étnicas com as quais se envolveram.

No entanto, os estudos de caso, focados na Ucrânia e na Letónia, revelaram uma realidade complexa, com múltiplos fatores que determinam o êxito ou fracasso destas iniciativas. Neste contexto, é crucial não só avaliar as ferramentas que se mostraram eficazes, mas também compreender as razões dos insucessos, de forma a refiná-las ou substituí-las por estratégias mais adequadas.

Os resultados desta investigação mostraram que, embora as Missões e o ACMN tenham demonstrado capacidade em implementar ferramentas de diplomacia preventiva, há espaço para aprimoramento.

Concluindo, através da investigação da interconexão entre a diplomacia preventiva e as questões étnicas, o presente projeto destacou a capacidade latente da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), particularmente, quando existe uma coordenação devidamente alinhada e orquestrada entre o Alto Comissariado para as Minorias Nacionais (ACMN) e as Missões. Ao estar inserida num contexto da

OSCE, através da RPPOSCE, percebi o quão imperativo é para a organização a contínua capacitação de todos os seus esforços. Desse modo, antecipa-se que as inferências extraídas deste estudo possam vir a influenciar práticas mais refinadas e gerar impactos mais mensuráveis e, por conseguinte, obter resultados mais palpáveis no âmbito destas esferas críticas da segurança internacional.

Referências Bibliográficas

Fontes Primárias

ABDRAKHMANOV, Kairat. (2022). *Address by Kairat Abdrakhmanov OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1401st Plenary meeting of the OSCE Permanent Council*. Retirado de: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/8/534410.pdf> (acedido a 30 de agosto de 2023)

BOUTROS-GHALI, Boutros. (1992). *An Agenda for Peace*. New York United Nations. Retirado de: <https://digitallibrary.un.org/record/145749> (acedido a 18 de novembro de 2022)

CSCE. (1992). *CSCE Helsinki Document: The challenges of Change*. Retirado de: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/39530.pdf> (acedido a 2 de dezembro de 2022)

EKÉUS, Rolf. (2003). *Preventive Diplomacy* [Transcrição do discurso]. Hague, Netherlands. Retirado de: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/d/25696.pdf> (acedido a 28 de novembro de 2022)

KISSINGER, Henry. (1969). 32. *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon*. MNE EUA. Retirado de: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v12/d32> (acedido a 8 de fevereiro de 2023)

KISSINGER, Henry. (1969). 33. *Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon*. MNE EUA. Retirado de: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v12/d33> (acedido a 8 de fevereiro de 2023)

OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions. (2014). *The Future of OSCE Field Operations (Options)*. Retirado de: <https://www.osce.org/networks/129791> (acedido a 27 de abril 2023)

OSCE. (1990). *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE*. Retirado de: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf> (acedido a 20 de abril 2023)

OSCE. (2011). *OSCE Mechanisms & Procedures: Summary/Compendium*. Retirado de: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/e/34427.pdf> (acedido a 22 de abril de 2023)

OSCE. (2019). *What is the OSCE?*. Retirado de: https://www.osce.org/files/f/documents/d/d/35775_7.pdf (acedido a 10 de fevereiro de 2023)

OSCE. (2020). *Factsheet: Court of Conciliation and Arbitration*. Retirado de: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/9/459919.pdf> (acedido a 7 de agosto de 2023)

OSCE. (2021). *Survey of OSCE Field Operation*. Retirado de: https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/74783_3.pdf (acedido a 31 de julho de 2023)

OSCECCA. (2022). *Annual Report 2022 – Court of Conciliation and Arbitration within the OSCE*. Retirado de: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/8/539894.pdf> (acedido a 7 de agosto de 2023)

VAN DER STOEL, Max. (1993). *Reference: No 238/93/L/Rev.*, pp.7-12 <https://www.osce.org/hcnm/30608> (acedido a 31 de julho de 2023)

VOLLABAEK, Knut. (2009). *Inter-ethnic relations in the former Soviet Union: Predisposed to conflict?*. OSCE. Retirado de: <https://www.osce.org/hcnm/36530> (acedido a 10 de novembro de 2022)

Fontes Secundárias

AASLAND, A., e FLØTTEN, T. (2001). Ethnicity and Social Exclusion in Estonia and Latvia. *Europe-Asia Studies*, 53(7), 1023–1049. <http://www.jstor.org/stable/826405>

ACKERMAN, Alice. (2010). OSCE Mechanisms and Procedures Related to Early Warning, Conflict Prevention, and Crisis Management. *OSCE Yearbook 2009.*, IFSH, pp. 223-231 [https://ifsh.de/file CORE/documents/yearbook/english/09/Ackermann-en.pdf](https://ifsh.de/file%20CORE/documents/yearbook/english/09/Ackermann-en.pdf)

ANTONOVYCH, Myroslava. (1999). The Rights of National Minorities in Ukraine: An Introduction. *Minority rights in the "New" Europe.* pp. 251-257. Martinus Nijhoff. Kluwer Law International. URI: <https://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/4262>

AZEVEDO, Maria. (2002). O Papel da OSCE e a Diplomacia Preventiva: Uma breve abordagem conceptual. *Revista Nação e Defesa, Lisboa.* Retirado de: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1282/1/NeD103_MariaEduardaAzevedo.pdf

BJOLA, C., & KORNPORST, M. (2018). *Understanding International Diplomacy: Theory, Practice and Ethics.* Routledge. DOI: 10.4324/9781315196367

BOLLOW, Undine (2000). The OSCE Missions to Estonia and Latvia. *OSCE Yearbook 1999.* IFSH, pp. 169-178. <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/99/Bollow.pdf>

BOUTROS-GHALI, Boutros. (1992). *An Agenda for Peace.* New York United Nations. Retirado de: <https://digitallibrary.un.org/record/145749>

BRUBAKER, W. R. (1992). Citizenship Struggles in Soviet Successor States. *The International Migration Review*, 26(2), 269–291. DOI: 10.2307/2547057

CLANCY, Mary-Alice (2011) Democracy and Security Special Issue: Foreign Intervention in Ethnic and Ethnonational Conflicts. *Democracy and Security.* pp.85-98, DOI: 10.1080/17419166.2011.572771

COSTA, Francisco Seixas (2006). *Uma Segunda Opinião,* Dom Quixote. ISBN: 9722031058

CROFT, Jennifer. (2013). The HCNM in the Baltic states: Legacies and unfinished business. *OSCE Yearbook 2012.* IFSH, pp. 283-297. [DOI: 10.5771/9783845246062-283](https://doi.org/10.5771/9783845246062-283)

DENZIN, N. K., e LINCOLN, Y. S. (Eds.). (2018). *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (5ª ed.). Los Angeles, CA: Sage.

DORODNOVA, Jaketerina. (2004). Latvia and the OSCE. *OSCE Yearbook 2004*. IFSH, pp.63-72 <https://ifsh.de/en/publications/osce-yearbook/yearbook-2004>

ERIKSEN, T. H. (1992). Ethnicity and Nationalism: Definitions and Critical Reflections. *Bulletin of Peace Proposals*. pp., 219–224. DOI: 10.1177/096701069202300214

FLYVBJERG, Bent (2011), "Case Study," apud Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln, eds., *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 4ª Edição (Thousands Oaks, CA: Sage, 2011), pp. 301-316.

FOURNIER, Anna. (2002). Mapping Identities: Russian Resistance to Linguistic Ukrainisation in Central and Eastern Ukraine. *Europe-Asia Studies*, pp. 415–433. <http://www.jstor.org/stable/826484>

GADDIS, John L. (2007). *A Guerra Fria*. Edições 70. ISBN: 9789724413402

GALBREATH, David J. (2007). *The Organization for Security and Cooperation in Europe*. Global Institutions DOI:10.4324/9780203960943

GEORGE, A. L. (2000). Strategies for Preventive Diplomacy and Conflict Resolution: Scholarship for Policymaking. *PS: Political Science and Politics*, pp. 15–19. DOI: 10.2307/420771

GHEBALI, Victor-Yves. (1998). Ethnicity in International Conflicts: Revisiting an Elusive Issue. *Towards the 21st Century: Trends in Post-Cold War International Security Policy*. Peter Lang Publishing

GHEBALI, Victor-Yves. (2014). *Le rôle de l'OSCE en Eurasie du sommet de Lisbonne au Conseil ministériel de Maastricht (1996-2003)*. DCAF, bruylant. ISBN: 9782802744788

GURR, T. R. (1994). Peoples Against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing World System: 1994 Presidential Address. *International Studies Quarterly*, 38(3), 347–377. DOI: 10.2307/2600737

HUGHES, J. e SASSE, G. (2003) Monitoring the monitors: EU enlargement conditionality and minority protection in the CEECs. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, pp. 1-36. ISSN 1617-5247

HUGHES, J. e SASSE, G. (2001). *Conflict and Accommodation in the Former Soviet Union: The Role of Institutions and Regimes*. DOI:[10.1080/714004700](https://doi.org/10.1080/714004700)

HUGHES, James. (2005). 'Exit' in deeply divided societies: regimes of discrimination in Estonia and Latvia and the potential for Russophone migration. *Journal of Common Market Studies*, 43 (4). pp. 739-762. ISSN 0021-9886

HUTCHINSON J. & SMITH Anthony. (1996). *Ethnicity*. Oxford University Press.

IJABS, Ivars. (2013). Alienated neighbors: the integration of the russian-speaking minority in latvia. *Minorities – social position and political representation.*, pp. 21–42. Konrad Adenauer Stiftung. <http://www.jstor.org/stable/resrep10112.5>

JOHN, M. S. (2005). The Concept and Practice of Conflict Prevention: A Critical Reappraisal. *International Studies*, 42(1), 1–19. Retirado de: DOI: 10.1177/002088170404200101

KACHUYEVSKI, Angela. (2012). The Possibilities and Limitations of Preventive Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Ukraine. *International Negotiation*, pp.389-415. DOI: 10.1163/15718069-12341237

KALDOR, Mary. (1999). *New and old wars: organized violence in a global era*. Stanford University Press. ISBN: 9780804737210

KAUFMAN, Stuart J. (2018). Ethnic Conflict. Em Paul D. Williams (Ed.) *Security Studies: an introduction*. 1ªed., pp.200-213. Routledge (Londres). ISBN 9780203926604

KISSINGER, Henry. (2003). *Anos de Renovação*. Gradiva. ISBN: 9789726629047

KULYK, Volodymyr (2002). *Revisiting a Success Story: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Ukraine*,

1994–2001. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)

LANGE, Falk. (1997). The Osce Missions to the Baltic States: "Sister Missions", and yet Different). *OSCE Yearbook 1997*. IFSH, pp.115-121. Retirado de: <https://ifsh.de/en/publications/osce-yearbook/yearbook-1997>

LUND, M. S. (1995). Underrating Preventive Diplomacy. *Foreign Affairs*, pp. 160–163. DOI: 10.2307/20047285

MACHL, Sabine. (2002). The OSCE Missions to the Baltic States. *OSCE Yearbook 2002*, IFSH, pp. 209-218. Retirado de: <https://ifsh.de/en/publications/osce-yearbook/yearbook-2002>

MANCINI, Francesco. (2011). *Preventive Diplomacy: Regions in Focus*. New York: International Peace Institute. https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_epub_preventive_diplomacy.pdf

MARTINS, Vasco. (2016). Segurança, Etnicidade e Nacionalismo. *Segurança Contemporânea*. Lisboa, Pactor

MEŽS, Ilmārs. (1992). The Ethnic Geography of Latvia. *Geographica Slovenica*. Vol. 24. ISSN 0351-1731

Michalchuk, Daniel J. (1998). *Minority Rights as Preventive Diplomacy: OSCE Sponsored legal reform and the prevention of ethnic conflict in post-communist countries [Dissertação de mestrado]*. DOI: 10.22215/etd/1998-04091

Morris, Helen. (2003). *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. Retirado de: https://www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/JEMIE_Datens%C3%A4tze/Focus1-2003_Morris.pdf

Morris, Helen. (2004) President, party and nationality policy in Latvia, 1991–1999. *Europe-Asia Studies*, pp. 543-569, DOI: 10.1080/0966813042000220467

Mychajlyszyn, Natalie. (1998). The OSCE in Crimea. *Helsinki Monitor*, pp. 30-43. DOI: 10.1163/157181498X00529

MØLLER, Bjørn. (2008). *European security: the role of the Organisation for Security and Cooperation in Europe*. Crisis States Working Papers. London School of Economics

OBERSCHMIDT, R. (2002). The OSCE Mission to Ukraine (1994-1999). *Improving the Effectiveness of OSCE Missions: The Case of Ukraine* (pp. 89–116). Clingendael Institute. <http://www.jstor.org/stable/resrep05473.7>

PABRIKS, Artis. (2002). *Occupational representation and ethnic discrimination in Latvia*. Riga: Nordik, ISBN 9984-675-78-5.

QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, L. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

RAMCHARAN, Bertrand. (2020). *Contemporary Preventive Diplomacy*. Routledge. DOI: 10.4324/9780429288722

SASSE, Gwendolyn (2001) The 'New' Ukraine: A State of Regions. *Regional & Federal Studies*, pp. 69-100, DOI: 10.1080/714004704

SCHMID, Carol. (2008). Ethnicity and language tensions in Latvia. *Language Policy*, pp. 3-19. DOI:10.1007/S10993-007-9068-1

SHAPOVALOVA, N., & BURLYUK, O. (2016). *The Situation of National Minorities in Crimea Following its Annexation by Russia*. DOI: 10.2861/981109

SHULMAN, Stephen. (2004). The Contours of Civic and Ethnic National Identification in Ukraine. *Europe-Asia Studies*, pp. 35–56. <http://www.jstor.org/stable/4147437>

SIGLER, Mark. (1997). OSCE and European Security. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 38/39, 59–66. <http://www.jstor.org/stable/40585661>

SOLCHANYK, Roman. (2000). 'Russians in Ukraine: Problems and Prospects', em Zvi Gitelman, Lubomyr John-Paul Himka & Roman Solchanyk (eds). *Cultures and Nations of*

Central and Eastern Europe: Essays in Honor of Roman Szporluk. Harvard Ukrainian Studies, pp. 539–553. <http://www.jstor.org/stable/41036757>

SOLSKA, Magdalena. (2011). Citizenship, Collective Identity and the International Impact on Integration Policy in Estonia, Latvia and Lithuania. *Europe-Asia Studies*, pp. 1089-1108, DOI: 10.1080/09668136.2011.585762

STIMEC, Arnaud e POITRAS, Jean. (2010). Ripeness, Readiness and Grief in Conflict Analysis. *IACM 23rd Annual Conference Paper*. DOI: 10.2139/ssrn.1615043

TKACHENKO, Y.; DAKHOVA, I.; e ZAZULIAK, Z. (2021). The protection of the rights of national minorities and indigenous peoples in Ukraine: Theory and practice. *Access to Justice in Eastern Europe*, pp. 146–162. DOI: 10.33327/AJEE-18-4.4-n000090

ULMANIS, Guntis. (2001). Experience of Cooperating with the OSCE HCNM: The case in Latvia. *International Journal on Minority and Group Rights*. pp. 75-77. <https://www.jstor.org/stable/24675119>

WYDRA, Doris. (2004). The Crimea Conundrum: The Tug of War Between Russia and Ukraine on the Questions of Autonomy and Self-Determination. *International Journal on Minority and Group Rights*, 10(2), pp.111-130. DOI: 10.1163/157181104322784826

YAMAMOTO, M. M. (2017). Case Study 1: OSCE Principles and Ukraine. *OSCE Principles in Practice: Testing Their Effect on Security Through the Work of Max van der Stoep, First High Commissioner on National Minorities 1993–2001*, pp. 46–55. Center for International & Security Studies, U. Maryland. <http://www.jstor.org/stable/resrep05037.7>

ZAAGMAN, Rob. (1999). *Conflict Prevention in the Baltic States: The High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania*. Flensburg: European Centre for Minority Issues, ISBN 3-932635-08-6. <https://core.ac.uk/download/pdf/71726453.pdf>

ZARTMAN, I. W. (2001). Preventing Deadly Conflict. *Security Dialogue*, 32(2), 137–154

ZELLNER, Wolfgang. (2013). Working without Sanctions: Factors Contributing to the (Relative) Effectiveness of the OSCE High Commissioner on National Minorities. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. Vol. 12, N.3, pp. 25-62. Retirado de: <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2013/Zellner.pdf>

ZVIDRIŅŠ, P. (1992). Changes in the ethnic composition in Latvia. *Journal of Baltic Studies*, 23(4), 359–368. <http://www.jstor.org/stable/43211770>

Webgrafia

Departamento de Cidadania e Migração da República da Letónia. (2022). *Children of non-citizens or stateless persons*. Retirado de: <https://www.pmlp.gov.lv/en/children-non-citizens-or-stateless-persons> (acedido a 6 de agosto de 2023).

Eurodyce. (2022). 5.4: *Organisational variations and alternative structures in single-structure education*. Retirado de: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/latvia/organisational-variations-and-alternative-structures-single> (acedido a 06 de agosto de 2023).

Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal. (s.d.). *Estrutura orgânica*. Retirado de: <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/sobre-nos/quem-somos/o-que-faz-o-mne> (acedido a 6 de fevereiro 2023).

Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal. (s.d.). *História do MNE*. Retirado de: <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/sobre-nos/quem-somos/historia-do-mne> (acedido a 6 de fevereiro 2023).

Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal. (s.d.). *O que faz o MNE*. Retirado de: <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/sobre-nos/quem-somos/o-que-faz-o-mne> (acedido a 6 de fevereiro 2023).

Representação Permanente de Portugal junto da OSCE. (s.d.). *Portugal na OSCE*. Retirado de: <https://osce.missaoportugal.mne.gov.pt/pt/portugal-na-osce> (acedido a 7 de fevereiro de 2023)

Representação Permanente de Portugal junto da OSCE. (s.d.). *Quem somos*. Retirado de: <https://osce.missaoportugal.mne.gov.pt/pt/a-representacao/quem-somos> (acedido a 7 de fevereiro de 2023)

World Directory of Minorities and Indigenous Peoples. (s.d.). *Ukraine*. Retirado de: <https://minorityrights.org/country/ukraine/> (acedido a 2 de abril 2023)

Anexos

Anexo 1 – Plano de estágio



MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Programa de Estágios Curriculares do Ministério dos Negócios Estrangeiros
20ª Edição (2022/2023)

Plano de Estágio

De acordo com o Regulamento do PECMNE, o Plano de Estágio Curricular é um elemento obrigatório para a definição das funções dos estagiários.

Estabelece-se o seguinte plano de estágio (PE) a cumprir pela estagiária **Mariana Rodrigues** e a realizar na Representação Permanente de Portugal junto da Organização de Segurança e Cooperação (OSCE) na Europa em Viena, Áustria.

I. Descrição da entidade de estágio - Representação Permanente de Portugal junto da OSCE:

A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), atualmente sediada em Viena, surge a 1 de janeiro de 1995 como uma organização com sede e instituições. Contudo, esta nasce anteriormente através do processo da “Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa” (CSCE) em 1973. Processo este reforçado em 1990, com a “Carta de Paris para uma nova Europa”. Assim sendo, a OSCE caracteriza-se como um fórum político internacional e de segurança que tem como objetivos primordiais, promover a paz, a democracia e os direitos humanos através da diplomacia multilateral. Portugal não só participou no processo de formação da organização desde a primeira reunião da CSCE, tendo sido um dos 35 signatários da Ata Final de Helsínquia, datada a 1 de agosto de 1975, como também integrou o grupo original de países signatários da Carta de Paris a 21 de novembro de 1990. Naturalmente, Portugal é hoje um dos 57 estados participantes da OSCE.

Posto isto, o trabalho da Representação Permanente de Portugal junto da OSCE centra-se no acompanhamento dos trabalhos da Organização nas suas três dimensões: político-militar, económico-ambiental e humana. Destarte, as principais tarefas executadas pela Representação são a participação em reuniões entre Estados participantes, como também nas sessões semanais do Conselho Permanente OSCE e do Fórum para a Cooperação na Segurança e, adicionalmente, em seminários, conferências, workshops e reuniões de





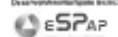
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Programa de Estágios Curriculares do Ministério dos Negócios Estrangeiros 20ª Edição (2022/2023)

concertação local da União Europeia. A Representação Permanente é então responsável pela coordenação e veiculação das posições do Estado Português junto dos demais Estados participantes. Por conseguinte, os trabalhos concentram-se essencialmente no registo, relato e sinalização das questões prementes ao Ministério dos Negócios Estrangeiros.

A Representação, que partilha localização com a Embaixada de Portugal em Viena, encontra-se em Opernring 3/1, 1010, Viena, Áustria. Atualmente, a Representação conta com o seguinte corpo: o representante permanente/embaixador Jorge Lobo de Mesquita, o representante permanente adjunto Carlos Brito, o conselheiro Eurico de Matos, o chanceler José Moura, a assistente do embaixador Marta Lopes, o assistente técnico Micael Jorge e as estagiárias PEC Mariana Rodrigues e Ana Sofia Troçolo.

- II.** A estagiária deverá durante o estágio prosseguir os seguintes **objetivos gerais**:
- a) Compreender o papel do MNE na sua interação com entidades e realidades da organização onde o estágio decorre, participando em tarefas determinadas pelo orientador de estágio (OE);
 - b) Melhorar o conhecimento sobre a realidade da OSCE nas suas três dimensões (político-militar, económico-ambiental e humana) e no contexto global;
 - c) Estabelecer contactos com entidades e autoridades na Organização em que o estágio tem lugar e respetivos Estados Participantes, com o objetivo de aprender melhores práticas em contexto internacional.
- III.** A estagiária deverá durante o estágio prosseguir os seguintes **objetivos específicos**:
- a) Compreender as dinâmicas da OSCE como também do papel da Representação permanente de Portugal na mesma;
 - b) Compreender a dinâmica do relacionamento multilateral do nosso país com a OSCE e os Estados Participantes;





MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Programa de Estágios Curriculares do Ministério dos Negócios Estrangeiros 20ª Edição (2022/2023)

- c) Melhorar as capacidades de redação de relatórios, telegramas e outros;
- d) Aprender a atuar numa equipa multidisciplinar.

IV. Durante o estágio a estagiária terá de realizar as seguintes tarefas:

- IV.1. Participação nas reuniões de coordenação organizadas a nível dos países membros da União Europeia - A presente tarefa pertence a uma atividade decorrente do normal funcionamento do estágio;
- IV.2. Participação nos *briefings* convocados pela Organização junto da qual decorre o Estágio e respetiva Presidência em Exercício - A presente tarefa pertence a uma atividade decorrente do normal funcionamento do estágio;
- IV.3. Assistência a conferências e seminários no âmbito da OSCE - A presente tarefa pertence a uma atividade decorrente do normal funcionamento do estágio;
- IV.4. Contribuir para o fluxo informativo produzido pela Representação nas redes sociais - A presente tarefa pertence a uma atividade decorrente do normal funcionamento do estágio;
- IV.5. Melhorar o reporte da Representação aos serviços centrais do MNE - A presente tarefa pertence a uma atividade decorrente do normal funcionamento do estágio;
- IV.6. Preparar relatórios sucintos das reuniões/*briefings* em que participar - A presente tarefa pertence a uma atividade decorrente do normal funcionamento do estágio;
- IV.7. Preparação do relatório de estágio - A presente tarefa é constituída a partir do contributo original da estagiária;
- IV.8. Desenvolvimento de um projeto de investigação - A presente tarefa é constituída a partir do contributo original da estagiária;
- IV.8.1. Relatório de estágio – O papel da OSCE no campo da diplomacia preventiva: a questão da proteção das minorias étnicas;





MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

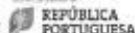
Programa de Estágios Curriculares do Ministério dos Negócios Estrangeiros 20ª Edição (2022/2023)

IV.9. Preparação do plano de estágio, em articulação com os orientadores da FLUP e da Representação Permanente de Portugal junto da OSCE.

V. Cronograma semanal

Cronograma Semanal 2022/2023													
Semana/ Tarefas	17-21 de Outubro (33horas)	24-28 de outubro (33horas)	31 de outubro a 4 de novembro (33horas)	7-11 de novembro (40horas)	14-18 de novembro (40horas)	21- 25 de novembro (40horas)	21 de novembro a 2 de dezembro (33horas)	5-9 de dezembro (40horas)	12- 16 de dezembro (40horas)	19- 23 de dezembro (33horas de inverno)	26- 30 de dezembro (33horas de inverno)	2 de janeiro (40horas)	9-13 de janeiro (40horas)
IV.1.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.2.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.3.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.4.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.5.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.6.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.7.	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
IV.8.								X	X			X	X
IV.9.	X	X	X										

Nota: A estagiária dedicará voluntariamente uma hora diária para a realização da tarefa IV.7., preparação do relatório de estágio, até 5 de dezembro e das tarefas IV.7. e IV.8., preparação do relatório de estágio e desenvolvimento de um plano de investigação, respetivamente, a partir dessa data. O mesmo será feito em complemento das 35 horas semanais previstas no respetivo protocolo de estágio.





MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Programa de Estágios Curriculares do Ministério dos Negócios Estrangeiros
20ª Edição (2022/2023)

Viena, 3 de 11 de 2022

O Diretor do curso de mestrado

Assinado por: **LUÍS ANTUNES GROSSO CORREIA**
Num. de identificação: B107404206
Data: 2022.11.20 11:11:48+00'00'

O Orientador da Instituição de Ensino Sup



Assinado por: Manuel Vicente
de Sousa Lima LOP
Identificação: B86605988
Data: 2022-12-17 às 13:23:20

O Coorientador da Instituição de Ensino Superior

Assinado por: **Vasco Miguel Nobrega Soares
Martins**
Num. de identificação: 12672504
Data: 2022.11.09 14:25:28 +0000



CHAVE MÓVEL

O Orientador de Estágio



A Estagiária



2020



REPÚBLICA
PORTUGUESA

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS
ESTRANGEIROS



ESPA

Anexo 2 – Imagem da minha presença durante o Dia Internacional pela Eliminação da Violência contra as Mulheres momentos antes do início de uma reunião semanal do Conselho Permanente nº 1400.



Rasa Ostrauskaite
@RasaOstrauskai2

...

To mark the 🍊 International Day for the Elimination of Violence against Women - a day that unfortunately continues to be highly relevant as [#ViolenceAgainstWomen](#) and girls remains a grim reality, [@OSCE](#) [#PC](#) turns orange. 🍊

[Traduzir post](#)



EU at OSCE 🇪🇺 e mais 9

9:21 AM · 24 de nov de 2022

Anexo 3 – Imagem da minha presença durante uma reunião semanal do 1037º Fórum para a Cooperação em Matéria de Segurança



Anexo 4 – Imagem da minha presença na sessão “General Committee on Economic Affairs, Science, Technology and Environment” a 23 de fevereiro de 2023

