

A OSCE entre a (Falta de) Personalidade Jurídica e o Consenso como Forma de Legitimidade Política

Beatriz Godinho Soares

Relatório de Estágio para obtenção do Grau de Mestre em
Relações Internacionais

A OSCE entre a (Falta de) Personalidade Jurídica e o Consenso como Forma de Legitimidade Política

Relatório de Estágio na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE

Beatriz Godinho Soares

Nº m10203

Relatório de estágio para obtenção do Grau de Mestre em
Relações Internacionais
(2º ciclo de estudos)

Orientador: Prof. Doutor Luís Guilherme dos Santos Marques Pedro

Covilhã, outubro de 2022

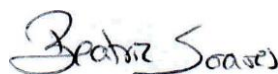
Folha em branco

Declaração de Integridade

Eu, Beatriz Godinho Soares, que abaixo assino, estudante com o número de inscrição m10203 de/o Mestrado de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas declaro ter desenvolvido o presente trabalho e elaborado o presente texto em total consonância com o **Código de Integridade da Universidade da Beira Interior.**

Mais concretamente afirmo não ter incorrido em qualquer das variedades de Fraude Académica, e que aqui declaro conhecer, que em particular atendi à exigida referência de frases, extratos, imagens e outras formas de trabalho intelectual, e assumindo assim na íntegra as responsabilidades da autoria.

Universidade da Beira Interior, Covilhã 10/10/2022



(assinatura conforme Cartão de Cidadão ou preferencialmente assinatura digital no documento original se naquele mesmo formato)

Folha em branco

Agradecimentos

Começo por agradecer à minha família, especialmente aos meus pais, irmão, cunhada e avó, que sempre me apoiaram e nunca me cortaram as asas, permitindo-me voar.

Aos meus amigos, que sempre estiveram lá para mim.

Agradeço a todo o pessoal da Embaixada de Portugal em Viena e da Representação Permanente de Portugal junto da OSCE, principalmente ao senhor Embaixador Jorge Lobo de Mesquita, ao Dr. Carlos Brito e ao Eurico de Matos, por esta oportunidade incrível e por confiarem no meu trabalho. Um agradecimento especial ao Micael, que desde o início me guiou e que tanto me ensinou, assim como ao Daniel e à Marta. Não posso deixar de agradecer também à dona Rosângela pelo seu café incrível e boa disposição.

Por último, mas não menos importante, quero agradecer ao meu orientador, o Professor Doutor Guilherme Marques Pedro, por todo o apoio prestado durante esta jornada, assim como à Universidade da Beira Interior, pelas vivências e conhecimentos lá adquiridos.

A todos, o meu obrigada!

“Peace is not everything,
but without peace,
everything is nothing.”

- Willy Brandt

Folha em branco

Resumo

Consiste o presente relatório uma análise crítica do estágio realizado na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE, entre outubro de 2021 e janeiro de 2022, no âmbito do programa de Estágios Curriculares promovidos pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros. O relatório irá compreender uma vertente prática, com a descrição das atividades realizadas ao longo do estágio, e uma vertente teórica, através não só do recurso à literatura, mas também à aprendizagem obtida pela inserção direta neste ambiente internacional.

A OSCE, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, foi outrora um dos mais importantes atores no plano internacional, cuja capacidade de juntar na mesa de negociações os Estados Unidos da América e a União Soviética, na altura da Guerra Fria, ajudou certamente a definir o percurso da história do século XX. Não obstante, atualmente esta união de 57 Estados participantes parece passar despercebida, principalmente quando a comparamos com a notoriedade da UE ou da NATO.

Neste sentido, o presente relatório irá analisar detalhadamente a OSCE, através de uma análise conceptual de conceitos importantes para a sua compreensão, como o conceito de organização internacional, consenso e legitimidade, abordando ainda a sua evolução histórica, procurando estabelecer o seu estatuto e influência da sua (falta de) personalidade jurídica.

Palavras-chave

OSCE; Organização internacional; Personalidade Jurídica; Legitimidade; Consenso; Relações Internacionais

Folha em branco

Abstract

This report consists in a critical analysis of the internship carried out at the Portuguese Permanent Representation to the OSCE, between October 2021 and January 2022, within the scope of the Curricular Internships program promoted by the Ministry of Foreign Affairs. The report will include a practical aspect, with the description of the activities carried out throughout the internship, and a theoretical aspect, as a result of not only the use of literature, but also the knowledge obtained by the direct insertion in this international environment.

The OSCE, Organization for Security and Cooperation in Europe, was once one of the most significant international actors, whose ability to bring the United States of America and the Soviet Union to the negotiating table during the Cold War certainly helped define the course of 20th century. Nevertheless, this union of 57 participating states currently seems to go unnoticed, especially when compared to the notoriety of the EU or NATO.

In this sense, the report will analyse the OSCE in detail, via a conceptual analysis of important concepts for its understanding, such as the concept of international organization, consensus and legitimacy, and by addressing its historical evolution. Moreover, the report seeks to establish the OSCE's status and the influence of its (lack of) legal personality.

Keywords

OSCE;International Organization;Legal Personality;Legitimacy;Consensus;International Relations

Folha em branco

Índice

Introdução	1
Capítulo I – Enquadramento Teórico	4
1.1. Estatuto das Organizações Internacionais nas Relações Internacionais e Direito Jurídico: a Força Normativa da Ontologia Social.....	4
1.2. O Consenso	6
1.2.1. Legitimidade Derivada de Consenso.....	8
Capítulo II – A Evolução Histórica da OSCE e a (Falta de) Personalidade Jurídica	11
2.1. Ata Final de Helsínquia e a Criação da CSCE / OSCE	11
2.2. A OSCE.....	14
2.2.1. Órgãos de Tomada de Decisão.....	17
2.3. A OSCE como Organização Internacional?	18
2.4. A (Falta de) Personalidade Jurídica da OSCE	20
2.4.1. Capacidade Jurídica vs Personalidade Jurídica Internacional	23
2.4.2. A Erosão do Consenso e o Enfraquecimento da Legitimidade da OSCE.....	25
Capítulo III – Estágio na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE.....	27
3.1. Representações Permanentes	27
3.2. A Representação Permanente de Portugal junto da OSCE.....	28
3.3. Atividades desenvolvidas	29
3.3.1. Conselho Permanente.....	29
3.3.2. Sessões de Elaboração de Projetos de Decisão	31
3.3.3. 28º Conselho Ministerial da OSCE em Estocolmo	33
3.4. Constrangimentos.....	34
Conclusão	36
Referências Bibliográficas	39
Anexos	44
Anexo A – <i>Decalogue</i>	44
Anexo B – A OSCE.....	51

Folha em branco

Lista de Figuras

Figura 1: Composição da Representação Permanente de Portugal junto da OSCE.....	28
---	----

Folha em branco

Lista de Acrónimos

ACNUR – Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ASEAN - Associação de Nações do Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations)

CP – Conselho Permanente

CSCE – Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa

Eps – Estados participantes

FMI – Fundo Monetário Internacional

NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte (North Atlantic Treaty Organization)

ODIHR – Escritório de Direitos Humanos e Instituições Democráticas (Office for Democratic Institutions and Human Rights)

OI – Organização Internacional

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

PeE – Presidência-em-Exercício

RFoM – Representante para a Liberdade dos Media (Representative on Freedom of the Media)

SMM – Missão de Monitorização Especial na Ucrânia (Special Monitoring Mission in Ukraine)

UE – União Europeia

UNODC - Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (United Nations Office on Drugs and Crime)

G7 – Grupo dos Sete

G20 – Grupo dos Vinte

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Folha em branco

Introdução

As organizações internacionais têm merecido crescente atenção por parte das teorias das relações internacionais (Ozkan e Cetin, 2016; Willets, 2008; Blokker e Wessel, 2019). Considerados atores internacionais de grande relevância desde a segunda metade do século XX, a sua multiplicação desde a segunda Guerra Mundial foi ao mesmo tempo potenciada pelos estados e potenciadora da sua globalização e penetração nas áreas mais recônditas do planeta, afetando a vida de milhões de pessoas — desde o nível macropolítico da Organização das Nações Unidas à atuação microsocial de pequenas organizações não-governamentais na mais pequena povoação da mais pequena ilha perdida no meio do Pacífico. Na medida em que as grandes organizações internacionais governamentais (OIGs) concentram hoje muito do poder de atuação dos próprios Estados — são ao mesmo tempo ‘constituídas’ por Estados e o contexto primordial das relações interestatais — é inegável o seu estatuto enquanto agentes estruturantes das relações internacionais contemporâneas. É a partir desta premissa que este relatório de estágio analisa o papel de uma organização internacional regional — a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) — naquilo que o seu estatuto e performance simbolizam do ponto de vista das características e dos desafios que se colocam às OIs e à ordem internacional que delas deriva pelo menos em parte (Ozkan e Cetin, 2016; Willets, 2008; Blokker e Wessel, 2019).

A OSCE tem protagonizado um papel essencial de pacificação, estabilização e comunicação na Europa e apresenta uma vocação singular no contexto das organizações governamentais regionais: ao contrário da União Europeia ou de outras congéneres regionais, a OSCE nasce da tentativa de chamar para o seio de uma mesma organização um conjunto de Estados que não partilham necessariamente os mesmos valores, interesses ou visões da ordem europeia e da ordem global. Nesse sentido, os desafios que se colocam à sua atuação são precisamente o da socialização e integração de Estados que estão para lá — ou são permanentemente excluídos — da chamada ‘sociedade internacional’ — pelo menos se adotarmos uma conceção mais restrita deste conceito. O mesmo é dizer que é muito frequente encontrarmos OIs cuja eficácia de atuação, legitimidade derivada e estatuto jurídico resultam claramente de uma partilha de valores e de identidades que é fruto da socialização histórica entre os seus membros, de tal modo que mesmo o seu estatuto soberano é ao mesmo tempo uma causa e uma consequência da própria arregimentação de certos princípios, normas e regras numa ‘organização’ supranacional — ou pelo menos num regime internacional ou complexo de regimes. Mas apesar dos casos, ditos ‘ótimos’, de institucionalização quase perfeita dessa normatividade em OIGs como a UE ou em

organizações mais sectoriais como a NATO ou a ASEAN, a OSCE parece não ter alcançado esse horizonte aparentemente desejável em que os membros que se vinculam a determinadas normas consensualizadas no seu interior, ascendem a uma partilha de soberania que proporciona à organização a chamada ‘capacidade interativa’ que reconhecemos em atores internacionais influentes e cujo poder *agencial* — a sua *actorness* — redonda normalmente no reconhecimento dos seus pares enquanto sujeito de direito internacional.

Este relatório debruça-se sobre um estágio em que a hibridez do estatuto jurídico da OSCE ficou patente em várias instâncias da sua ação externa e mesmo do seu funcionamento interno. De facto, mesmo os mecanismos de tomada de decisão da OSCE ilustram as dificuldades — mas também as vantagens — de uma organização quando confrontada com dois riscos sistémicos que se colocam a todas as OIs: por um lado, o perigo de alienação dos seus membros — por exclusão ou até autoexclusão — quando a organização adota políticas que vão claramente contra os interesses desses membros; por outro lado, a dilaceração, *a la* Sociedade das Nações, da organização quando procura adotar uma estratégia de agradar a todos, adotando métodos decisórios baseados na unanimidade ou em consensos alargados que bloqueiam a sua ação e assim a sua capacidade quer de vincular os Estados, quer de invocar o tipo de legitimidade moral e reconhecimento político que no direito internacional são ingredientes indispensáveis da personalidade jurídica das OIGs.

É com isto em mente que este relatório apresenta como objetivo central o estudo da OSCE, da sua personalidade jurídica e do consenso, de modo a conseguir perceber de que forma é que a legitimidade desta organização de estatuto disputado é influenciada pela sua ligação, ou falta dela, ao direito internacional e, conseqüentemente, à capacidade de produzir tratados e aplicar sanções. É verificado, no entanto, que a OSCE não é uma organização completamente alienada de Direito, e tenta-se perceber de que modo é que o consenso afeta, de facto, esta legitimidade.

O relatório baseia-se no estágio curricular realizado de outubro de 2021 a janeiro de 2022 na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE, com a finalidade da conclusão do Mestrado em Relações Internacionais. A escolha de realizar um estágio curricular foi motivada pela oportunidade de pôr em prática os conhecimentos adquiridos durante o Mestrado, assim como de adquirir mais conhecimento num ambiente dinâmico e internacional. O relatório está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo introduz um enquadramento teórico, confrontando o estatuto das OI nas relações internacionais, assim como as várias definições destes atores tão fulcrais para ordem global. Será exposta a hipótese da acumulação histórica de consensos como fator legitimador das organizações

internacionais. De modo a explorar essa hipótese, é necessário estudar o conceito de consenso e, posteriormente, avançar para a tese da legitimidade derivada de consenso. No segundo capítulo colocaremos esta hipótese em prática, aplicando o caso da OSCE, mas fazendo uma atenção especial ao seu estatuto e à falta de personalidade jurídica e, portanto, à sua distância com o direito internacional, baseando-se em “soft” ao invés da “hard law”. Para tal, é necessária a análise da evolução histórica da OSCE, que nasceu com o objetivo de promover a segurança e cooperação numa Europa marcada pela devastação de duas Guerras Mundiais e na conjuntura da Guerra Fria. Seguidamente, é realizada uma análise detalhada da OSCE, das suas instituições e órgãos decisórios, onde o consenso é imprescindível para a tomada de qualquer decisão. Depois de estudada a Organização, o relatório pretende responder a uma questão que divide teóricos, políticos e até Estados participantes – é, ou não, a OSCE uma organização internacional? Por ser a OSCE uma organização híbrida, de estatuto por vezes incerto, é fulcral entender a sua personalidade jurídica e se a carência desta influencia, ou não, a sua legitimidade. As possíveis vantagens e desvantagens da distância ao ‘hard law’ são, do mesmo modo, exploradas no texto. O capítulo encerra concluindo que, apesar de a OSCE não ter uma personalidade jurídica *per se*, qualquer enfraquecimento da sua legitimidade se deve de facto à erosão do consenso dentro da Organização. Após esta conclusão, é apresentado o terceiro capítulo, com enfoque no estágio e uma descrição pormenorizada das atividades desenvolvidas. Para tal, é igualmente necessária a caracterização de ‘representação permanente’ e da Representação Permanente de Portugal junto da OSCE. É terminado o capítulo com uma descrição dos constrangimentos sentidos ao longo do estágio.

Capítulo I – Enquadramento Teórico

O primeiro capítulo do relatório começa por fazer um enquadramento teórico necessário à compreensão do documento. É, então, realizada uma análise ao estatuto das organizações internacionais nas relações internacionais e direito jurídico, que inclui uma sucinta perspetiva das teorias liberal e realista à relevância destas organizações no plano internacional. Por não haver uma definição legal uniforme deste conceito, o capítulo explora também as diversas definições de OI. Numa segunda parte, é analisado o consenso, um conceito de alta pertinência para a compreensão da tomada de decisões da OSCE, estudada mais tarde. O capítulo termina com uma investigação da hipótese de correlação entre legitimidade e consenso nas OI.

1.1. Estatuto das Organizações Internacionais nas Relações Internacionais e Direito Jurídico: a Força Normativa da Ontologia Social

Até agora, na disciplina das Relações Internacionais, muitos autores têm apelado à importância das organizações internacionais enquanto atores globais relevantes, ao mesmo tempo que outras correntes desvalorizam o papel destas organizações no sistema internacional. É o claro caso da divergência de teorias entre o liberal e o realismo. A teoria liberal admite que as organizações internacionais, corporações multinacionais e atores transacionais, *inter alia*, são atores importantes na arena internacional e podem ter uma influência substancial nesta. Para os liberais, existe a possibilidade de, no âmbito destas entidades, os Estados tomarem decisões que reflitam interesses comuns. Já os realistas acreditam que os Estados, unitários e racionais, são os atores mais importantes na política internacional, não reconhecendo uma autoridade superior no sistema das relações internacionais. Deste modo, alegam que o sistema internacional é anárquico e, embora pretendam um lugar neste sistema, as organizações internacionais não têm qualquer efeito significativo na arena internacional. A teoria liberal acredita na importância das instituições internacionais, uma vez que conseguem auxiliar os Estados a cooperar (Ozkan e Cetin, 2016; Reis, 2017). Nesta medida, os liberais acreditaram sempre, e sobretudo desde o fim da I Guerra Mundial (e mesmo no pós- II Guerra, com o trabalho paradigmático de John Rawls), que a questão ontológica da existência de organizações internacionais é essencialmente determinada pela sua força normativa (Rawls, 1955). Tal como os construtivistas viriam a

afirmar décadas mais tarde, muitos teóricos liberais acreditam que é a crença partilhada sobre a capacidade das OI gerarem a conformidade da ação estatal que é um critério essencial para o reconhecimento jurídico dessas organizações e assim também da sua ontologia social. Nesta medida, podemos afirmar que as organizações internacionais existem na medida precisa da vinculatividade dos regimes internacionais que criam ou sobre os quais são construídas (Zaibert e Smith, 2007; Searle, 1995; Rawls, 1955).

Existe, contudo, uma questão paralela à da existência das OIs: o que são, afinal, organizações internacionais? Apesar de ser um conceito tão relevante na disciplina, ‘organização internacional’ parece ainda carecer de uma definição legal e estatuto ontológico nítido e conforme. A Comissão de Direito Internacional da ONU sobre a Responsabilidade Internacional das Organizações, no projeto de artigos de 2011, define ‘organização internacional’ como “uma organização estabelecida por um tratado ou outro instrumento regido pelo direito internacional e que possui a sua própria personalidade jurídica internacional”¹ (Blokker e Wessel, 2019: 140). Similarmente, o Dicionário de Relações Internacionais dita a organização internacional governamental como “sujeito do Direito Internacional criado por uma convenção” (Sousa, 2005: 131). No entanto, admite que esta convenção pode não conceder personalidade internacional a esta entidade. Já a Enciclopédia Internacional da Ciência Política atribui três características às organizações internacionais: a constituição por mais de um Estado, os objetivos comuns que as orientam, e o um certo nível de estrutura formal explícita. Explica que esta estrutura é ‘normalmente’ instituída por um documento constituinte ou por um tratado e, na ‘generalidade’, tem personalidade jurídica (Badie, Berg-Schlosser e Morlino, 2011). O uso destas palavras, ‘normalmente’ e ‘geralmente’, atribui uma dubiedade importante a esta definição, pois não excluí as organizações não estabelecidas por um instrumento de direito internacional nem organizações sem personalidade jurídica. Consequentemente, grande parte dos autores e teóricos de direito preferem adotar uma definição mais abrangente de OI, compreendendo entidades que não gozam de personalidade jurídica internacional, mesmo em contextos jurídicos. Mosner e Peters (2019) admitem a existência de dois tipos de OI: “aquelas com e aquelas sem personalidade internacional”² (p.7).

Depois de comparadas as definições, podemos afirmar que, em grande medida, a relevância daquilo a que chamamos ‘OI’ depende do resultado efetivo das suas decisões. Ou seja, o carácter vinculativo das normas propostas e recomendações das OI depende de dois

¹ Tradução própria. Original: “an organisation established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality”.

² Tradução própria. Original: “those with and those without international legal personality”.

elementos: por um lado, da autoridade jurídica (da jurisdição) derivada destas entidades; por outro, das consequências efetivas das suas decisões. Dito isto, quais são afinal os critérios que nos permitem aferir o carácter vinculativo jurídico das decisões tomadas por organizações internacionais? Dada a natureza híbrida do carácter vinculativo do próprio direito internacional, podemos afirmar que, *a priori*, a força jurídica das normas acordadas e aprovadas em sede das organizações internacionais deriva dos estatutos dessas organizações. Não obstante, a par com esse critério formal, sabemos também por experiência histórica que a legalidade formal dessas entidades e o seu carácter vinculativo face à ação dos Estados carece também de uma legitimidade empírica. Queremos com isto dizer que, ao contrário da atuação na esfera doméstica por parte dos Estados, assim como das várias instituições que o representam, as OI carecem, na sua ação, de uma confirmação permanente e quotidiana dos Estados que aprovaram logo à partida, a sua criação. Como consequência, o carácter ontológico das OI no sistema internacional depende diretamente da sua capacidade mobilizadora dos atores internacionais. Serão tão mais poderosas e, portanto, tão mais legítimas aquelas OI que resultam da acumulação histórica de consensos entre os Estados mais poderosos.

1.2. O Consenso

O ponto anterior refere da importância do consenso na legitimidade das organizações internacionais. Antes de continuarmos a explorar esta hipótese e aplicá-la ao caso da OSCE, importa definir o que é o consenso.

O consenso é um processo de tomada de decisão que dispensa o recurso à votação. É descrito como uma forma criativa e dinâmica de tentar alcançar um acordo entre todas as partes, onde os Estados podem negociar. Procura, portanto, soluções ‘*win-win*’ que possam ser aceites por todos. No entanto, chegar a um consenso não significa que todas as partes estão de acordo: concessões precisam de ser feitas, geralmente, e as partes tentam arranjar soluções que “todos apoiam ativamente, ou pelo menos conseguem viver com”³ (Fernández e Puyana, 2016: 53). Importa sublinhar que o processo de consenso é mais do que um mero processo de negociações, mas sim um “sistema de unanimidade ajustado aos preconceitos da época atual”⁴ (Berridge, 2015: 181). Não garante, todavia, que um acordo seja alcançado ou, se assim o for, que seja uma boa decisão. Este processo tornou-se popular a partir dos

³ Tradução própria. Original: “everyone actively supports, or at least can live with”.

⁴ Tradução própria. Original: “it is the unanimity system adjusted to the prejudices of the present era”.

anos 1970, pelo aumento do número de Estados independentes a participar ativamente na política internacional, número que se tornou ainda maior com o colapso da União Soviética. O sistema de consenso veio, então, proporcionar uma igual representação e poder de voto para todos os Estados nas organizações internacionais (Movsisyan, 2008). Para os países mais pequenos, o consenso é uma forma de impactar as decisões tomadas na política internacional da mesma forma que os países mais influentes (Sizoo e Jurrjens, 1984).

Apesar de ser um longo e complexo processo de tomada de decisão, que geralmente envolve discussões e modificações de textos iniciais com o objetivo de alcançar um compromisso aceitável para todos os Estados intervenientes, o consenso continua a ser a norma de várias OI's. São estas a NATO, OSCE, OMC, instituições da UE, como o Conselho Europeu, e várias agências da ONU, entre outras. Na verdade, a maioria das decisões na arena multilateral são realizadas com base no recurso ao consenso, até em organizações cujo processo de tomada de decisão oficial é a maioria ou a votação ponderada. É, por exemplo, o caso do FMI, Banco Mundial, e da Assembleia Geral e Conselho de Segurança da ONU (Berridge, 2015). Este processo de tomada de decisão é igualmente apoiado por vários autores, que realçam as suas vantagens. Fernández e Puyana (2016) defendem que o consenso evita a 'tirania' da maioria, uma vez que gera discussão, participação e responsabilidade entre os intervenientes. Já Howard-Ellis, em 1929, afirmava que nenhum Estado se iria colocar na posição de ser legalmente obrigado a comprometer a sua política nacional ou adotar medidas através de um voto de potências estrangeiras (Fernández e Puyana, 2016: 57). Berridge (2015) realça o divisionismo consequente da votação.

As organizações internacionais podem ainda recorrer à utilização de mecanismos processuais especiais que fomentem o alcance do consenso, como o procedimento de silêncio. Neste procedimento, uma proposta é considerada acordada entre todos os Estados salvante alguma objeção levantada por um membro antes do prazo indicado (Berridge, 2015). O procedimento de silêncio é amplamente utilizado na OSCE, especialmente pela União Europeia. Neste caso, a Representação da UE na OSCE elabora declarações, discorrendo em nome de todos os Estados-membros. Estas declarações, após reuniões de coordenação UE entre a presidência e os Estados-membros, podem ou não sofrer modificações, e são enviadas aos países com a condição de procedimento de silêncio. Se nenhuma delegação se manifestar no período de tempo indicado, a declaração UE é consensualmente aceite⁵. Outro método geralmente utilizado nas OI's é proporcionar ao secretário-geral ou presidente o direito de realizar consultas informais e confidenciais com

⁵ Com base em conhecimento próprio, adquirido no estágio.

as missões ou delegações permanentes. Estas consultas têm o propósito de averiguar se as opiniões dos Estados participantes convergem ou divergem (Berridge, 2015). A realização de reuniões informais, bilateral ou multilateralmente, entre os Estados participantes em desacordo é igualmente um procedimento vastamente utilizado pela OSCE. Estas reuniões eram predominantemente escolhidas no caso das sessões de elaboração de projetos⁶. Neste caso, na eventualidade do presidente da sessão considerar que a discussão sobre determinado tópico se alongava demasiado, pela não concordância entre apenas dois ou mais Eps, era pedido a estes Estados que discutissem o assunto informalmente, depois da sessão, sempre com esperança de ser alcançado um consenso⁷.

1.2.1. Legitimidade Derivada de Consenso

O conceito de legitimidade na teoria das relações internacionais e mesmo no direito internacional é um conceito altamente disputado. Contudo, dado o grau de incerteza semântica e jurídica da legitimidade dos atores internacionais, e por causa dela, a legitimidade de atores como organizações internacionais é, tal como a sua legalidade, de natureza praxeologia, na medida em que depende da conformidade da ação prática dos Estados com as normas e regimes que essas organizações instituem⁸.

Optando por uma perspectiva funcionalista, podemos afirmar que as entidades internacionais existem na medida em que funcionam. Da mesma forma, podemos afirmar que este funcionamento depende da concordância entre os membros das entidades. Uma organização onde a concordância não existe está destinada a fracassar. A análise de algumas organizações, tal como a Liga das Nações, uma organização internacional estabelecida por um tratado, e o G7 e G20, ambos fóruns informais de negociação com capacidade de tomar decisões e alcançar acordos, permite-nos também pressupor que a existência de consenso é um forte indicador de legitimidade de qualquer entidade internacional. Isto porque, partindo com o caso da Liga das Nações, a falta de concordância entre os Estados integrantes é descrita como a principal causa do insucesso e desmoronamento desta

⁶ Sessões de elaboração de projetos explicadas detalhadamente no ponto 3.3.2.

⁷ Com base em conhecimento próprio, adquirido no estágio.

⁸ Já vários autores alertaram para as transformações e desvios históricos na forma como os atores internacionais e em particular, os Estados, desenvolvem estratégias discursivas diferenciadas de legitimação jurídica e meta-jurídica da sua ação. No caso de organizações internacionais governamentais, cuja legitimidade e legalidade são sempre derivadas “dos membros que as constituem”, a questão da “*rightful state action*” é de particular relevância à análise do comportamento das OI, em particular aquelas que partilham de uma identidade legal híbrida e cuja ação é essencialmente desenvolvida via ‘*soft law*’ (Reus-Smit, 1999: 27).

organização⁹ (Jenks 1965, citado por Payton, 2010). Estabelecida pelo Tratado de Versalhes, a Liga das Nações tinha estipulado no Artigo 5º a regra da unanimidade para todas as decisões do Conselho ou Assembleia, excetuando questões processuais. Este método, embora fortemente apoiado pelo Tribunal Permanente de Justiça Internacional¹⁰ e o Presidente da Conferência de Haia para a Codificação do Direito Internacional¹¹, provou ser uma séria desvantagem para esta organização. Isto porque, caso um membro fosse acusado de ameaçar ou perturbar a paz, este era capaz de impedir qualquer ação eficaz através da interposição do seu veto. Foi o caso da invasão japonesa na Manchúria, em 1931, e a ameaça de agressão italiana na Etiópia, em 1935 (Goodrich, 1947, citado por Fernández e Puyana, 2016). Ou seja, concebida no desfecho de uma guerra mundial para solucionar conflitos internacionais, as próprias normas de tomada de decisão da Liga das Nações (mais especificamente, a regra da unanimidade) impediam a sua resolução.

Já os Grupo do 7 e Grupo dos 20 merecem uma atenção especial pois, e não sendo considerados organizações internacionais, as direções políticas tomadas por estes líderes têm um impacto real no cenário internacional. Embora não juridicamente vinculativas, as decisões tomadas por ambos os Grupos exercem uma forte influência política (European Commission, s/d). Não obstante, Morgan (2012) considera que, comparando ambos os fóruns, observamos um G20 fraco com comunicados vagos e insubstanciais, incapazes de oferecer uma visão abrangente para a economia global. Isto deve-se ao facto de, pela sua constituição mais abrangente, que inclui rivais geopolíticos, o consenso é deveras mais difícil de ser alcançado que no G7, composto por Estados com interesses similares. Com isto, o autor atribui o sucesso do fórum não ao seu carácter vinculativo, mas à capacidade dos seus integrantes chegarem a consenso.

Por estes exemplos, e influenciado pela literatura, o relatório explora a hipótese que a legitimidade das organizações internacionais está intimamente ligada à sua capacidade de obter o consenso entre os seus membros. Isto porque, numa organização cuja tomada de decisões depende apenas do consenso, a constante falta deste lavar-se-á, mais cedo ou mais

⁹ Neste caso, a tomada de decisão de decisão era feita a partir da regra da unanimidade, e não do consenso. Isto significa que as propostas eram sujeitas a votação, tendo todos os membros que votar favoravelmente para a sua aprovação.

¹⁰ "In a body constituted in this way, whose mission is to deal with any matter "within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world", observance of the rule of unanimity is naturally and even necessarily indicated" (Advisory Opinion concerning Article 3, Paragraph 2, of the Treaty of Lausanne, 1925:29-30 citado por Puyana, 2016: 57)

¹¹ "We should maintain the principle that, we must adopt unanimous resolutions and that unless we do so, we cannot have any codification of international law" (Acts of the Conference for the Codification of International Law, Plenary Meetings, L.N. Doc. C. 351.M.145.1930.V.14, at 21 (1930), citado por Puyana, 2016: 57)

tarde, à dissolução da organização, ou à instalação de reformas institucionais que poderão mudar radicalmente a sua essência.

Capítulo II – A Evolução Histórica da OSCE e a (Falta de) Personalidade Jurídica

O segundo capítulo do relatório é o culminar da convergência entre a investigação teórica e a aprendizagem obtida no estágio. A primeira parte do capítulo retrará a evolução histórica da OSCE, fazendo uma descrição detalhada da Organização, das suas instituições e órgãos de tomada de decisão. O capítulo procura ainda responder a uma questão essencial para o relatório: a OSCE é, ou não, uma organização internacional?

Ademais, é importante compreender como a falta de personalidade jurídica da OSCE afeta a capacidade e legitimidade da Organização. O capítulo explora, portanto, os possíveis benefícios ou desvantagens de conceder força jurídica vinculativa à Organização, assim como a sua proximidade à *'hard law'* através dos mecanismos de supervisão que dispõe. Finalmente, e de modo a concluir o capítulo, é discutida a erosão do consenso, assim como o enfraquecimento da legitimidade, numa Organização cujas tensões entre Estados participantes estão tão ou mais graves desde a sua criação.

2.1. Ata Final de Helsínquia e a Criação da CSCE / OSCE

Em 1973, em plena Guerra Fria, iniciaram-se negociações entre Estados europeus, Estados Unidos e União Soviética com o intuito de promover a segurança e cooperação na Europa. Antecedidas e influenciadas pelas Declarações de Bucareste de 1966¹², e de Bruxelas de 1969¹³, estas negociações findaram depois de dois anos, dando origem à Ata Final de Helsínquia, em 1975 e, conseqüentemente, à Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) (Perchoc, 2018).

A CSCE foi, inicialmente, uma iniciativa soviética. A primeira proposta de uma conferência pan-Europeia foi apresentada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Soviético, Vyacheslav Molotov, em 1954. Com esta conferência, a URSS desejava não só finalizar um tratado de paz que concluísse oficialmente a II Guerra Mundial, mas também um tratado onde o Ocidente reconhecesse a predominância soviética na Europa Central e Oriental. Moscovo pretendia oficializar as fronteiras da Europa do pós-guerra, incluindo a divisão da Alemanha. Naturalmente, esta iniciativa foi sendo rejeitada pelo Oeste, e o

¹² Declaração do Comité Político Consultivo do Pacto de Varsóvia sobre o reforço da paz e segurança na Europa.

¹³ Declaração do Conselho do Atlântico Norte sobre a Segurança Europeia, em resposta à Declaração de Bucareste.

processo apenas se iniciou quando a Finlândia, reconhecida pela sua neutralidade, se disponibilizou para facilitar as conversações preparatórias. Depois de iniciadas as negociações multilaterais, os Estados ocidentais notaram que podiam utilizar esta Conferência em seu favor, nomeadamente ao convergirem a noção de segurança com princípios como a autodeterminação dos povos e os direitos humanos (Nünlist e Hakkarainen, 2019).

Assinados pelos Alto Representantes de 35 países¹⁴, estes históricos acordos foram um ponto de viragem na Guerra Fria, provando que a cooperação entre a União Soviética e os Estados Unidos, embora limitada, era possível. Conseguiram transformar o jogo ‘zero-sum’ da Guerra Fria num ‘positive-sum’ (Perchoc, 2018: 1). Similarmente, ofereceram uma abordagem holística de segurança cooperativa nunca antes vista. A Ata Final de Helsínquia “estabelece a inviolabilidade das fronteiras europeias, rejeita qualquer uso de força ou intervenção em assuntos internos e exorta os signatários a respeitarem os direitos humanos”¹⁵ (France Diplomacy, 2020). O texto arquitetou assim as futuras relações entre os Estados assinantes, com base na cooperação, projetou liberdades económicas através de fronteiras políticas e respeito pelo ambiente e relacionou a segurança europeia com os direitos fundamentais (OSCE, 2010a). Deste modo, os Acordos estabelecem três dimensões, contendo uma série de compromissos-chave para cada uma delas. São elas: a político-militar (primeira dimensão), a económico-ambiental (segunda dimensão) e a humana (terceira dimensão). Estabeleceram, similarmente, dez princípios fundamentais, conhecidos como ‘Decalogue’¹⁶ que regem o comportamento dos Estados não só em relação aos seus cidadãos, mas também em relação uns aos outros (Perchoc, 2018; OSCE, 2019).

De modo a cumprir o seu objetivo, ou seja, o reconhecimento por parte do Oeste do ‘status quo’ territorial da Europa, Moscovo concordou com concessões críticas na área dos direitos humanos. No entanto, estas concessões foram feitas apenas porque o líder soviético, Leonid Brezhnev, não tinha intenções de “implementar qualquer componente da Ata Final de Helsínquia que não lhe agradasse”¹⁷ (Nünlist e Hakkarainen, 2019: 31). Isto porque o documento criado não era um tratado com princípios juridicamente vinculativos,

¹⁴ Áustria, Bélgica, Bulgária, Canadá, Chipre, Checoslováquia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Itália, Irlanda, Islândia, Jugoslávia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Democrática Alemã, República Federal Alemã, Roménia, Santa Sé, São Marino, Suécia, Suíça, Turquia e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

¹⁵ Tradução própria. Original: “establish the inviolability of European frontiers, reject any use of force or intervention in internal affairs and urge the signatories to respect human rights”.

¹⁶ Ver anexo 1.

¹⁷ Tradução própria. Original: “[Brezhnev did not feel committed to] implementing any component of the Helsinki Final Act that he did not like”.

mas sim uma série de declarações políticas de intenção. Ou seja, a CSCE foi concebida como uma cooperação política, mas não juridicamente, vinculativa baseada no consenso. Tichy (2019) afirma que o sucesso da CSCE se deve a este conceito de maior informalidade¹⁸.

De 1975 até aos anos 1990, a CSCE contruiu uma série de compromissos entre os Estados participantes, através de reuniões e conferências, principalmente referentes à primeira dimensão. Podemos destacar: o Tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa, que delineou disposições destinadas a estabelecer um equilíbrio militar entre a NATO e a Organização do Tratado de Varsóvia; o Documento de Viena, com o propósito de assegurar transparência militar; e o Tratado de Céus Abertos, que estabeleceu um regime de voos de observação desarmados sobre o território dos Estados participantes. Com o fim da Guerra Fria no horizonte, a Carta de Paris para uma Nova Europa de 1990, deu um novo rumo à CSCE. Foi sublinhado o papel da CSCE na gestão da mudança histórica que se estava a ocorrer na Europa, assim como na resposta aos desafios pós-Guerra Fria (OSCE, 2019; CSCE, 1990). A Carta de Paris apresentou ainda importantes mudanças estruturais da CSCE, com a introdução de estruturas permanentes, como a reunião anual de Ministros dos Negócios Estrangeiros, em forma de Conselho. Foi também fundado um Secretariado em Praga, um Centro de Prevenção de Conflitos em Viena, um Gabinete para Eleições Livres em Varsóvia e a Assembleia Parlamentar da CSCE (CSCE, 1990). Em 1994, o Documento de Budapeste, resultado da Cimeira de Budapeste, renomeou a CSCE, passando esta a denominar-se Organização para a Cooperação e Segurança na Europa (OSCE, 2019). Não obstante, ao contrário dos desejos da Rússia, esta mudança de nome não alterou o carácter jurídico da Organização. O Documento explicitamente indica que “a mudança do nome de CSCE para OSCE não altera nem o carácter dos nossos compromissos CSCE nem o estatuto da CSCE e das suas instituições”¹⁹ (CSCE, 1994: 13). Esta frase é particularmente relevante já que os Estados não conseguiram chegar a consenso sobre a atribuição de uma clara personalidade jurídica internacional da OSCE (Blokker e Wessel, 2019). Enquanto a Rússia pretendia a criação de uma carta juridicamente vinculativa, assim como um Conselho Executivo similar ao Conselho de Segurança da ONU, os Estados ocidentais deixaram claro que seria a NATO a compor a base da segurança europeia, ao invés da CSCE, onde a Rússia gozava de igual participação. Deste modo, e embora tenham sido criadas várias instituições e mecanismos no contexto da OSCE, para a Rússia a segurança europeia foi construída sobre os alicerces da NATO e da UE. Consequentemente, o envolvimento construtivo que o

¹⁸ Informalidade no sentido de se inserir no quadro de ‘*soft law*’, estando desprovida de ‘*hard law*’ e, consequentemente, desprovida de força juridicamente vinculativa.

¹⁹ Tradução própria. Original: “The change in name from CSCE to OSCE alters neither the character of our CSCE commitments nor the status of the CSCE and its institutions”.

país tinha em relação à OSCE foi desvanecendo, sendo substituído por um gradual desinteresse e até desilusão, assim como falta de apropriação (Nünlist e Hakkarainen, 2019).

Importa ressaltar que a CSCE teve um papel fundamental, embora pouco reconhecido, durante a Guerra Fria, evitando várias catástrofes nucleares. Isto porque a CSCE, único palco de negociações multilaterais com os dois blocos em guerra, previa um mecanismo transparente de construção de confiança. Consequentemente, este mecanismo auxiliou a dissipação de tensões entre os dois blocos e permitiu debates sobre a segurança europeia, com os Estados europeus a participar na tomada de decisões (Perchoc, 2018).

2.2. A OSCE

Atualmente, a OSCE é a maior organização regional de segurança do mundo, contando com 57 Estados participantes²⁰ ‘de Vancouver a Vladivostok’²¹, que usufruem de igual estatuto, e 11 Parceiros para a Cooperação, da Ásia e Mediterrâneo²². Não obstante, a queda da União Soviética e os alargamentos da UE e NATO obrigaram a uma reestruturação da Organização, passando a distinguir-se como um fórum para resolver as tensões consequentes da Guerra Fria. Deste modo, a OSCE identifica-se como um fórum de diálogo político sobre questões de segurança, assim como uma plataforma de ação conjunta com vista a melhorar a vida dos indivíduos e das comunidades. Baseando-se em medidas de reforço de confiança e segurança²³ entre os Estados participantes, a abordagem compreensiva da OSCE em relação à segurança está intimamente ligada ao ciclo de conflito, ou seja, ao conceito de alerta precoce, prevenção de conflitos, gestão de crises e reabilitação pós-conflito (OSCE, 2019). Segundo Perchoc (2018), esta reestruturação resultou numa perda gradual de relevância da Organização, havendo uma alteração no sentido de ‘*soft security*’. Ademais, os principais elementos do quadro europeu de segurança estabelecidos pela CSCE, como o Documento de Viena, o Tratado sobre Forças Armadas Convencionais e

²⁰ Albânia, Alemanha, Andorra, Arménia, Áustria, Azerbaijão, Bielorrússia, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Canadá, Cazaquistão, Croácia, Chipre, Chéquia, Dinamarca, Estónia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letónia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedónia do Norte, Malta, Moldávia, Mónaco, Mongólia, Montenegro, Noruega, Países Baixos, Polónia, Portugal, Quirguistão, Reino Unido, Roménia, Federação Russa, Santa Sé, São Marino, Sérvia, Suécia, Suíça, Tadjiquistão, Turquia, Turquemenistão, Ucrânia, Uzbequistão.

²¹ Expressão utilizada na OSCE, que simboliza a sua presença no hemisfério norte, do continente americano até ao continente asiático.

²² Afeganistão, Austrália, Japão, República da Coreia, Tailândia; Argélia, Egipto, Israel, Jordânia, Marrocos, Tunísia

²³ “Confidence- and security-building measures” (CSBMs)

Tratado de Céus Abertos, perderam a capacidade de assegurar um controlo eficaz de armas e criar confiança entre os Estados participantes. Não obstante, a OSCE abasteceu-se de estruturas e instituições que reforçam o seu carácter institucional e a sua legitimidade, aproximando-a à definição formal de organização internacional.

Criado em 1990 pela Carta de Paris, o Secretariado da OSCE, situado em Viena, presta apoio operacional à Organização, apoiando a Presidência e as missões de campo, através de diversos departamentos e unidades administrativas. Tem como foco a prevenção de conflito, atividades económicas e ambientais, igualdade de género, combate ao tráfico e cooperação com organizações e países parceiros, assim como ameaças transnacionais como o terrorismo e gestão de fronteiras. Dentro das estruturas do Secretariado destaca-se o Centro de Prevenção de Conflitos, que atua como um ponto central de alerta precoce, facilita negociações e apoia iniciativas de cooperação regional. Representando a dimensão parlamentar da Organização, a Assembleia Parlamentar da OSCE é uma instituição autónoma, composta por 323 parlamentares que proporciona um fórum de diplomacia e debate parlamentar. Tem como objetivos, *inter alia*, avaliar a implementação dos objetivos da OSCE pelos Estados participantes, desenvolver e promover mecanismos de prevenção e resolução de conflitos e apoiar o reforço e consolidação de instituições democráticas nos Estados participantes. Organizações como o Parlamento Europeu, a União Interparlamentar e a Assembleia Parlamentar da NATO, entre outras, têm o estatuto de observadores na Assembleia Parlamentar da OSCE (OSCE, 2019; OSCE PA, 2019).

Com vista a contribuir para os esforços de prevenção de conflito nas fases mais precoces possíveis, a OSCE conta também com três instituições independentes, dedicadas a áreas especializadas. O Escritório de Direitos Humanos e Instituições Democráticas (ODIHR), em Viena, promove os direitos humanos e desenvolvimento democrático dentro dos Eps. Dedicar-se, especialmente, à observação de eleições, promoção de tolerância e não-discriminação, assim como melhorar a situação das comunidades *Roma* e *Santi*, e apoio ao Estado de direito. A ODIHR acolhe ainda a Reunião Anual de Implementação da Dimensão Humana, a maior conferência de direitos humanos da região OSCE. Não obstante, por veto da Rússia, esta reunião não é realizada desde 2019. Também em Viena foi estabelecida a Representação para a Liberdade dos Media, que monitoriza os desenvolvimentos dos meios de comunicação social e faculta avisos precoces em casos de violações de liberdade de expressão e liberdade dos media. Por último, o Alto-Comissariado para as Minorias Nacionais, localizado em Haia, utiliza ‘diplomacia silenciosa’ e ação prévia de modo a averiguar a resolução de tensões étnicas que possam colocar em perigo a paz, segurança e estabilidade da região (OSCE, 2019). Este dinamismo operacional de entidades diferentes

da OSCE assenta, no entanto, em bases jurídicas instáveis, pela falta de personalidade jurídica da Organização (Mosner e Peters, 2019).

Com o intuito de auxiliar a implementação dos compromissos OSCE e promover as capacidades locais através da realização de projetos e, no caso de conflitos ativos ou pós-conflitos, reduzir as tensões e apoiar a restaurar a confiança entre comunidades afetadas, respetivamente, a OSCE tem uma série de operações de campo no Sudeste e Leste Europeu e na Ásia Central. Todas as operações são estabelecidas após o convite dos Estados participantes que recebem as missões ou programas, e os seus mandatos requerem a aprovação por consenso. No caso de conflitos prolongados, a OSCE opta por uma abordagem através de formatos de negociação acordados. Na maioria dos casos, as missões da OSCE são os únicos observadores perto da linha da frente. É o caso do Processo de Resolução da Transnístria, que pretende alcançar uma solução política abrangente para o conflito na região; o Grupo de Minsk, que procura uma solução pacífica para o conflito de Nagorno-Karabakh; e o Grupo de Discussões internacionais de Genebra, copresidido pela OSCE, ONU e UE, sobre o conflito de agosto de 2008 na Geórgia (OSCE, 2019). Importa, não obstante, salientar a maior operação de campo da OSCE, a Missão de Monitorização Especial na Ucrânia, lançada em 2014 depois da anexação ilegal da Crimeia por parte da Rússia. Esta missão tem como objetivo facilitar o diálogo entre as partes, observar e reportar a situação na Ucrânia de forma imparcial e objetiva, controlar o cessar-fogo na linha de contacto, e promover paz, estabilidade e segurança na região. Todavia, em março de 2022, após a invasão russa à Ucrânia de fevereiro de 2022, não houve consenso sobre a extensão do mandato. A falta de consenso foi, evidentemente, devido à posição de um só país: a Rússia (OSCE, 2022).

Ademais, a OSCE mantém uma cooperação regular com várias organizações internacionais, regionais e sub-regionais, assim como outras organizações fora da região OSCE. Destaca-se a relação com as Nações Unidas, tendo a ONU concedido o estatuto de observador à CSCE em 1993, e com o Conselho da Europa. Estas três entidades realizam reuniões anuais de alto nível. Ressalta-se também a cooperação com a NATO e com a União Europeia (OSCE, s/d a). A estreita relação entre a UE e a OSCE comprova-se pela presença da delegação da UE dentro da Organização, atuando com os mesmos privilégios de um Estado participante. A delegação conta com representantes próprios, mas é presidida pelo país que detém a presidência do Conselho da União Europeia²⁴. A presença da UE na

²⁴ Ou seja, durante os seis meses de presidência do Conselho da UE, as representações permanentes não se pronunciam em nome do seu país, mas sim em nome da União Europeia. Durante o período de estágio, a delegação da UE estava representada pela Eslovénia.

organização permite que os Estados-membros se alinhem com as suas declarações. Estas convergências são resultado de reuniões de coordenação UE, onde os Estados-membros opinam e acrescentam ou retiram informações das declarações previamente elaboradas pela delegação da UE.

A Presidência da OSCE é exercida por um Estado participante durante um ano, que tem de se propor ao cargo, e cuja candidatura tem de ser consensualmente aceite. A PeE é assistida pelos Presidentes antecessores e sucessores, constituindo, os três, a denominada *Troika* (OSCE, 2019). Não obstante, a Presidência-em-Exercício não é responsável pela tomada de decisões. Esta é realizada pelos vários órgãos de tomada de decisão, sendo que todas decisões OSCE, tal como acontecia na antecessora CSCE, necessitam de ser aprovadas através do consenso de todos os Estados participantes. Na prática, a tomada de decisão através do consenso é demorada e, frequentemente, difícil.

2.2.1. Órgãos de Tomada de Decisão

Cimeiras de Chefes de Estado ou Governo

Nas Cimeiras de Chefes de Estado ou Governo são definidas as prioridades da Organização e fornecidas orientações ao mais alto nível político. Não tendo qualquer prazo indicado para a sua realização, as cimeiras podem ser propostas por qualquer Estado participante. Como qualquer decisão OSCE, a aprovação da sua concretização tem de ser tomada através de consenso. A última Cimeira OSCE ocorreu em 2010, em Astana. Salienta-se a Cimeira de Paris, de 1990, que deu origem à Carta de Paris para uma Nova Europa, e a Cimeira de Lisboa, de 1996, da qual resultou o Documento de Lisboa (OSCE, 2010b).

Conselho Ministerial

O órgão de tomada de decisões de alto nível da OSCE é o Conselho Ministerial, que todos os anos reúne os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos 57 Eps, assim como os representantes dos parceiros para a cooperação (OSCE, 2021b). Ocorre, normalmente, no final do ano, no país que exerce a presidência, e reflete o trabalho anual produzido pela OSCE. É no Conselho Ministerial que, se previamente aprovados por consenso, os textos decorrentes das sessões de elaboração²⁵ se tornam compromissos OSCE. Proporciona ainda vários eventos paralelos onde Ministros e diplomatas podem discutir tópicos específicos.

²⁵ Sessões de elaboração de projetos explicadas detalhadamente no ponto 3.3.2.

Conselho Permanente

Semanalmente os Representantes Permanentes de todos os Eps reúnem-se para o Conselho Permanente. Este é o principal órgão de tomada de decisão para consultas políticas regulares e governação do trabalho operacional diário da OSCE. Dentro da sua área de competência, implementa as tarefas definidas e decisões tomadas pelas cimeiras e pelo Conselho Ministerial. O CP é presidido pelo/a Presidente do Conselho Permanente, cargo ocupado pelo/a Embaixador/a da Representação do país sob o qual recai a Presidência-em-Exercício. O Conselho Permanente conta também com funcionários de alto nível dos Estados participantes ou outras organizações, instituições e iniciativas internacionais podem ser convidados como oradores das reuniões, de modo contribuírem sobre um determinado tópico (OSCE, s/d). Podem ainda ser convocadas sessões extraordinárias do Conselho Permanente, de modo a discutir assuntos urgentes.

O Conselho Permanente dispõe ainda de órgãos subsidiários informais, incluindo um comité para cada uma das dimensões – político-militar, económico-ambiental e humana. Estes comités discutem questões pertencentes à sua dimensão, incluindo, *inter alia*, a implementação dos compromissos OSCE nos Estados participantes. Consideram ainda, quando solicitados pela Presidência, questões interdimensionais (ou seja, que abrangem mais do que uma dimensão) com particular interesse para as suas respetivas dimensões. Estes comités reúnem de forma informal e reportam, fazem recomendações e/ou preparam decisões relevantes para o CP (OSCE, s/d).

Fórum para a Segurança e Cooperação

O Fórum para a Segurança e Cooperação, que se reúne semanalmente em Viena, concentra-se na dimensão político-militar. Tem como objetivos negociar acordos sobre o controlo de armamento, desarmamento e medidas de reforço de confiança, realizando consultas regulares e implementando medidas acordadas. Este fórum tenciona, portanto, reduzir o risco de conflitos e reforçar a cooperação em matérias relacionadas com a segurança (OSCE, 2020).

2.3. A OSCE como Organização Internacional?

Depois de analisadas as diversas definições de ‘organização internacional’, no capítulo I, é posta a questão: será a OSCE uma OI? De acordo com as definições apresentadas pela

Comissão de Direito Internacional da ONU sobre a Responsabilidade Internacional das Organizações e pelo Dicionário de Relações Internacionais, não. A OSCE não pode ser considerada uma OI pois, embora a CSCE tenha sido estabelecida através da Ata Final de Helsínquia, este não é um tratado regido pelo direito internacional. Ademais, a OSCE não possui a sua própria personalidade jurídica internacional. Possui, no entanto, os três elementos considerados essenciais pela Enciclopédia Internacional da Ciência Política: membros, objetivos e estrutura. Qual será, então, a conclusão?

Em 1992, os Estados participantes declararam a CSCE, agora OSCE, um acordo regional ao abrigo do capítulo VIII da Carta das Nações Unidas. Ou seja, afirmaram a OSCE como um ator regional para a paz e segurança (OSCE, 2018; Mosner e Peters, 2019). Mais tarde, a Organização publicou um manual, onde explica o seu ‘estatuto único’:

“On the one hand, it has no legal status under international law and all its decisions are politically but not legally binding. Nevertheless, it possesses most of the normal attributes of an international organization: standing decision-making bodies, permanent headquarters and institutions, permanent staff, regular financial resources and field offices. Most of its instruments, decisions and commitments are framed in legal language and their interpretation requires an understanding of the principles of international law and of the standard techniques of the law of treaties. Furthermore, the fact that OSCE commitments are not legally binding does not detract from their efficacy. Having been signed at the highest political level, they have an authority that is arguably as strong as any legal statute under international law” (Odello, 2006: 352).

Ao analisarmos o estatuto da OSCE como Blokker e Wessel (2019), fazendo a analogia com o teste do ‘pato’ – “se se parece como um pato, se nada como um pato e se grasna como um pato, é provavelmente um pato”²⁶ (p. 160) – podemos afirmar que a OSCE é uma organização internacional. Uma OI, não obstante, sem personalidade jurídica, convergindo com a perspectiva de Mosner e Peters (2019). Assim, e embora o debate sobre se a OSCE é ou não uma organização internacional continua aceso, 47 anos depois da criação da CSCE e 28 anos depois da sua mudança de nome, para alguns autores a resposta é fácil: desde a adoção da Declaração de Budapeste de 1994, “não há discordância quanto ao facto da OSCE

²⁶ Tradução própria. Original: “if it looks like a duck, swims like a duck, and quacks like a duck, it probably is a duck”.

ser uma organização internacional”²⁷ (Blokker e Wessel, 2019: 135). Sands e Klein (2001) afirmam também que a OSCE se qualifica como “organização internacional de pleno direito”²⁸ (Odello, 2006: 352). Seidl-Hohenveldern (1995), citado por Blokke e Wessel (2019) enquadra a OSCE como uma “organização internacional com base em ‘soft law’”²⁹ (p. 142). No mesmo sentido, os autores citam David (2016), que confirma que, apesar do ato construtivo não ser um tratado, a OSCE é uma organização internacional.

2.4. A (Falta de) Personalidade Jurídica da OSCE

‘The existence of personality is not a matter of recognition but a matter of objective reality.’

Judge Rosalyn Higgins (1995) citado por Tabassi (2019)

Pela sua conceção – um fórum político entre dois Estados rivais, num período de alta tensão geopolítica, e Estados europeus com o objetivo de promover a segurança e cooperação na Europa – a distância da antiga CSCE com o direito internacional e o consequente carácter não-jurídico dos seus compromissos é natural. Todavia, a falta de estatuto jurídico da OSCE é algo que divide teóricos, especialistas e até os Estados participantes da Organização. Se, por um lado, há quem glorifique o facto da OSCE ser desprovida de ‘hard law’, e, portanto, sem força juridicamente vinculativa, outros dizem que esta será a sua ruína (Tabassi, 2019; Neuhold, 2008; Tichy e Köhler, 2008). Na prática, a ausência de restrições formais resultou numa organização flexível, com capacidade de responder a crises e necessidades na região com uma rapidez notável (Tabassi, 2019). Pegando no exemplo da Missão de Monitorização Especial na Ucrânia, a SMM foi implementada a 21 de março de 2014, após apenas alguns dias da ocupação russa na Crimeia. Tal apenas aconteceu devido à flexibilidade inerente à OSCE, que permitiu a criação e destacamento rápido de um grupo de peritos para a região em crise.

Ademais, formalizar a personalidade jurídica da OSCE, concedendo-lhe ‘hard international law’, pode empobrecer ainda mais o consenso na tomada de decisões dentro da Organização, uma vez que esta é vista como um fórum de diálogo onde os Estados participantes podem discutir assuntos sensíveis e fazer concessões políticas em certos assuntos (Mosner e Peters, 2019). Voltando ao exemplo da SMM, e apesar da Rússia ser uma parte envolvida neste conflito, a falta de força juridicamente vinculativa da

²⁷ Tradução própria. Original: “there is no disagreement as to the fact that the OSCE is an international organisation”

²⁸ Tradução própria. Original: “full-fledged international organisation”

²⁹ Tradução própria. Original: “international organisation on the basis of soft law”

Organização e as conseqüentes impossibilidades de imposição de sanções permitiram que este Estado participante se juntasse ao consenso e permitisse o destacamento da missão. Adicionalmente, acordos internacionais não juridicamente vinculativos podem oferecer certas vantagens para mitigar as carências dos tratados. Uma destas vantagens recai na rapidez com que os acordos baseados em ‘*soft-law*’ podem ser alcançados (Neuhold, 2008). Embora a fase de negociações possa ser longa e custosa, principalmente se consenso entre as partes for necessário, como é o caso da OSCE, o facto de não se introduzir no direito internacional e os seus compromissos serem apenas politicamente vinculativos facilitam o acordo entre as partes. Comparando o documento que deu origem à agora OSCE com outros acordos juridicamente vinculativos verifica-se a veracidade desta asserção. Isto porque, apesar de os Estados ocidentais se encontrarem, inicialmente, pouco recetivos a esta iniciativa soviética, a verdade é que, depois de iniciadas as conversações, a Ata Final de Helsínquia demorou dois anos a ser negociada e adotada. Já a Convenção sobre os Direitos das Crianças, por exemplo, ou a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, demoraram 10 e 11 anos, respetivamente, até serem adotadas. Os tratados juridicamente vinculativos tendem também a apresentar uma linguagem mais ‘suave’ e uma ‘diluição’ das obrigações dos Estados assinantes. Analisando, por exemplo, o artigo VI do Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares, é possível observar uma linguagem ‘fraca’ que não compelem à negociação de medidas exatas e eficazes contra a corrida ao armamento nuclear: “Cada uma das partes *compromete-se a prosseguir as negociações de boa-fé* sobre medidas eficazes relativas à cessação da corrida aos armamentos [...]”³⁰ (Neuhold, 2008: 350)³¹.

A ausência de força juridicamente vinculativa, porém, não vem sem obstáculos. Pela sua natureza política, e embora se designem como ‘obrigações’ políticas, estas não têm a mesmas conseqüências que as obrigações legais. Assim, a violação de uma obrigação política não constitui uma violação da lei (Tichy e Köhler, 2008). Isto significa que, uma vez violadas as obrigações políticas expressas nos compromissos de ‘*soft law*’, os Estados podem sofrer repercussões políticas e até mesmo sociais, mas não existe autoridade para a aplicação de sanções ou qualquer outra medida punitiva de carácter jurídico. Contudo, atualmente tem se observado uma cada vez mais indistinta linha entre ‘*hard law*’ e ‘*soft law*’. Este fenómeno deve-se, segundo Neuhold (2008), ao facto de a maioria das pessoas,

³⁰ Tradução própria. Original: “Each of the Parties undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the arms race [...]”.

³¹ Não obstante, e pelos conhecimentos adquiridos durante o estágio, o relatório afirma que os compromissos OSCE, baseados em ‘*soft law*’, contém também cada vez mais uma linguagem ‘fraca’. Isto porque, e sendo a OSCE constituída por 57 Estados participantes com diferentes princípios, características e objetivos, os Estados têm dificuldade a chegar a acordo, e não se querem comprometer com ‘obrigações’ pelas quais mais tarde podem ser responsabilizados, mesmo apenas politicamente.

incluindo jornalistas e até políticos, não estarem cientes da diferença entre estas duas noções. Já Shelton (2000) garante que a indistinção ocorre pela inclusão de obrigações mais ‘suaves’ nos tratados, como já referido. Em vez de apelarem à ação, obrigação ou proibição, o atual clima internacional força os documentos de direito internacional a pedir aos Estados que se ‘comprometam a esforçarem-se para cooperar’. Em contrapartida, instrumentos não vinculativos começam a incorporar mecanismos de supervisão idênticos aos tipicamente encontrados em textos juridicamente vinculativos. Este é o caso da OSCE que, independentemente de os seus compromissos não serem juridicamente vinculativos, desenvolveu vários mecanismos para controlar e monitorizar a implementação dos compromissos tanto da dimensão político-militar como da dimensão humana. Estes mecanismos baseiam-se em consultas diplomáticas, troca de informações e envio de observadores independentes que, depois de elaborarem os respetivos relatórios, partilham as suas conclusões com a Presidência-em-Exercício e os Estados participantes.

Em relação à dimensão humana da OSCE podemos contar dois mecanismos: o Mecanismo de Viena, que permite pedidos de informação e de reuniões bilaterais, e o Mecanismo de Moscovo, que complementa e reforça o Mecanismo de Viena, introduzindo a possibilidade de enviar missões de peritos e relatores. Existe igualmente a possibilidade de se enviarem observadores a Estados participantes durante eleições. Relativamente à dimensão político-militar, existem Mecanismos para a Redução de Risco, relacionados com as medidas de reforço de confiança e segurança, e instrumentos especiais de prevenção de crises no caso de ameaça colocada pela utilização de forças armadas. Ademais, existem também Mecanismos de Alertas Precoces, incluindo o Mecanismo de Berlim relativo a situações de emergência que possam decorrer de uma violação dos princípios Ata Final de Helsínquia ou de perturbações que ponham em risco a paz, segurança e estabilidade. Para a resolução pacífica de disputas a OSCE conta ainda com o Mecanismo de Valletta e com a Convenção sobre Conciliação e Arbitragem na OSCE. No entanto, embora esta Convenção tenha entrado em vigor em 1994, nunca foi utilizada pois 24 Estados participantes não a assinaram ou ratificaram (Blokker e Wessel, 2019; OSCE Secretariat 2004).

Estes mecanismos solidificam ainda mais a hipótese que a OSCE não é apenas um fórum de discussão, mas sim uma organização com estruturas e instrumentos que a aproximam do conceito de organização internacional à luz do direito internacional. Assim, podemos verificar que, mesmo não tendo o poder para concluir tratados ao abrigo do direito internacional, ou de apresentar reclamações perante organismos internacionais, a OSCE consegue criar e adotar leis informais e textos normativos cuja qualidade jurídica, tanto em termos de natureza como de efeitos, é ambígua (Mosner e Peters, 2019). Apesar da falta de

personalidade jurídica, a OSCE consegue chamar a si uma força normativa que decorre da sua legitimidade política.

2.4.1. Capacidade Jurídica vs Personalidade Jurídica Internacional

Ao falarmos da OSCE, falamos de uma organização sem personalidade jurídica internacional *per se*. Não obstante, tal não significa que a Organização está completamente alienada de Direito. A OSCE tem a capacidade, por exemplo, de realizar contratos, de adquirir propriedades móveis e imóveis e de instituir e participar em processos judiciais, ao abrigo do direito privado. Importa, portanto, distinguir os termos ‘personalidade jurídica internacional’ e ‘capacidade jurídica’. Personalidade jurídica internacional refere-se ao estatuto jurídico de uma organização como sujeito de direito internacional, enquanto capacidade jurídica refere-se à capacidade de uma organização efetuar transações de carácter de direito privado, assim como ser responsável por tais transações ao abrigo do direito privado. Neste sentido, e de modo a habilitar a Organização de capacidade jurídica, o Conselho de Ministros da OSCE adotou, em Roma, 1993, uma decisão sobre capacidade jurídica, privilégios e imunidades das instituições da CSCE, após considerar um relatório de Grupo *ad hoc* de Jurídicos e Outros Peritos (Tichy e Köhler, 2008). Esta decisão, denominada Decisão de Roma, recomendou a implementação de três elementos básicos – a concessão de capacidade jurídica às instituições da CSCE, cedência de privilégios e imunidades não só às instituições, mas também às representações permanentes, funcionários e missões da CSCE, assim como providência de cartões de identificação:

“The Ministers have taken note with appreciation of the report of the ad hoc Group of Legal and Other Experts. The Ministers adopted a decision on legal capacity and privileges and immunities that recommends implementation of the following three basic elements (CSCE/4-C/Dec.2):

The CSCE participating States will, subject to their constitutional, legislative and related requirements, confer legal capacity on CSCE institutions in accordance with the provisions adopted by the Ministers;

The CSCE participating States will, subject to their constitutional, legislative and related requirements, confer privileges and immunities on CSCE institutions, permanent missions of the participating States, representatives of participating States, CSCE officials and members of CSCE missions in accordance with the provisions adopted by the Ministers;

The CSCE may issue CSCE Identity Cards in accordance with the form adopted by the Ministers” (CSCE, 1993: 16/17).

Embora o propósito do Grupo *ad hoc* tenha sido o de conceder um estatuto internacionalmente reconhecido às instituições da CSCE, através da adoção de um tratado internacional, tal não aconteceu. O Conselho de Ministros adotou apenas a recomendação da concessão de capacidade jurídica, tendo a Decisão de Roma sido implementada por uma pequena parte dos Estados participantes (Tichy e Köhler, 2008; Brander, 2009).

Similarmente, mas com uma intenção de afirmar também a personalidade jurídica internacional da Organização, foi apresentado, em 2007, o “Projeto de Convenção sobre a Personalidade Jurídica Internacional, Capacidade Jurídica, e Privilégios e Imunidades da OSCE”³². Apesar de destacar que “nada na presente Convenção afetará o carácter político, não juridicamente vinculativo, dos compromissos dos Estados participantes da OSCE”³³, o projeto de convenção afirmava “a OSCE deve possuir personalidade jurídica internacional”³⁴ (OSCE, 2007: 66):

“Article 2

OSCE Decision-Making Process, OSCE Commitments

1. Nothing in the present Convention shall affect the OSCE decision-making process.

2. Nothing in the present Convention shall be construed to create any legal obligation for any State Party other than the obligations expressly set forth herein, nor shall anything in the present Convention affect the political, non-legally binding character of the OSCE commitments of the participating States.

Article 3

International Legal Personality

The OSCE shall possess international legal personality.” (OSCE, 2007: 66)

Este projeto, no entanto, não foi aprovado, pela falta de consenso entre os Estados participantes. Isto porque, e de modo a obter algum poder substancial no que toca a

³² Tradução própria. Original: “Draft convention on the international legal personality, legal capacity, and privileges and immunities of the OSCE”.

³³ Tradução própria. Original: “[...] *nor shall anything in the present Convention affect the political, non-legally binding character of the OSCE commitments of the participating States*”.

³⁴ Tradução própria. Original: “*The OSCE shall possess international legal personality*”.

questões de segurança e militarização na Europa, a Rússia e a Bielorrússia insistiram na inserção de três notas de rodapé, ditando a criação de um tratado fundador da OSCE juridicamente vinculativo, como condição prévia para a adoção da Convenção (Tichy, 2019). No entanto, e tal como aconteceu na Cimeira de Budapeste, a ideia da OSCE gozar de poderes juridicamente vinculativos não foi aceite pela maioria dos Estados ocidentais, sendo os EUA um dos principais opositores. O futuro da OSCE é, assim, incerto, e consenso sobre a sua futura personalidade jurídica da Organização está longe de ser alcançado.

2.4.2. A Erosão do Consenso e o Enfraquecimento da Legitimidade da OSCE

Ainda que, normalmente, o conceito de legitimidade das OI é diretamente derivado da democraticidade do processo decisório, também é verdade que, quer a personalidade jurídica das instituições, quer a sua capacidade de vincular os Estados ao Direito Internacional, acabam por ser a jusante ingredientes essenciais da sua legitimidade moral. A OSCE, sendo uma organização internacional sem personalidade jurídica, tem a capacidade de aplicar elementos de *'hard law'*, como os mecanismos de supervisão. Ademais, a Organização não se encontra completamente alienada do Direito. Deste modo, o relatório estuda a hipótese que possíveis impasses de legitimidade que ocorram na Organização residem na falta de consenso, entre os Estados participantes, sobre princípios fundamentais para o seu funcionamento (Börzel e Peters, 2019). Esta falta de concordância está claramente explícita nas *drafting sessions* e nos Conselhos Ministeriais, onde cada vez menos compromissos são adotados pela falta de consenso e, os que são, são fruto de sérias concessões por parte de vários Estados, contendo linguagem fraca. De igual forma, a não realização da Reunião Anual de Implementação da Dimensão Humana³⁵, pelo veto da Rússia, ou o veto deste país, tal como da Bielorrússia, à candidatura da Estónia para assumir a Presidência da OSCE em 2024³⁶, é um grave sinal da erosão do consenso e do enfraquecimento do desempenho da OSCE em termos de governação. Para Tichy (2019), as

³⁵ Com base em conhecimento próprio, adquirido no estágio. Corroborado pela declaração da Delegação dos EUA no 28º Conselho Ministerial: “We regret Russia prevented the 2021 Human Dimension Implementation Meeting (HDIM) from taking place” (Delegation of the United States of America, 2021: 30).

Importa mencionar que a Reunião Anual de Implementação da Dimensão Humana, recebida pela ODIHR, não tem capacidade de produzir decisões e compromissos OSCE. Não obstante, esta reunião continua a ser bloqueada pela Federação Russa.

³⁶ Com base em conhecimento próprio, adquirido no estágio. Corroborado pela declaração da Delegação do Canadá no 28º Conselho Ministerial: “We are, however, deeply troubled that Estonia’s offer to chair the Organization in 2024 is being delayed due to the objection of Russia and Belarus due to purely bilateral disagreements” (Delegation of Canada, 2021b:48).

circunstâncias políticas prevaletentes nos assuntos internacionais tornam ainda mais difíceis o alcance do consenso sobre questões importantes e conversas, como a questão da atribuição de personalidade jurídica.

As tensões entre os Estados participantes da OSCE estão também refletidas nesta falta de consenso. E, infelizmente, cada vez vemos mais tensões a despoletar na região OSCE. A invasão russa à Ucrânia e conseqüente guerra, as violações do cessar-fogo entre a Arménia e o Azerbaijão, e os combates na fronteira entre o Quirguistão e Tadjiquistão, entre outros, põem à prova uma OSCE já fragilizada. Por outro lado, a OSCE pode ser um ator essencial na resolução destes conflitos, pelo estatuto igual das partes rivais dentro da Organização, criando a possibilidade de diálogo. O relatório defende, portanto, que a OSCE, uma Organização Internacional de reconhecimento limitado, continua a ter um papel relevante na arquitetura da segurança europeia e, na existência de vontade política entre os Estados participantes, pode superar esta “crise institucional” e recuperar a sua legitimidade fragilizada.

Capítulo III – Estágio na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE

O terceiro e último capítulo destaca as atividades realizadas durante o estágio na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE. O estágio, realizado através do programa de Estágios Curriculares do Ministério dos Negócios Estrangeiros, foi o culminar de dois anos de Mestrado em Relações Internacionais, e uma excelente oportunidade de pôr em prática os conhecimentos adquiridos durante os estudos. O capítulo apresenta, primeiramente, um enquadramento teórico de Representação Permanente. Posteriormente, é feita uma breve introdução à história da Representação Permanente de Portugal junto da OSCE, seguida por uma descrição detalhada das atividades desenvolvidas durante o estágio. O capítulo conclui com uma reflexão dos constrangimentos sentidos no decorrer do programa.

3.1. Representações Permanentes

Magalhães (1995) admite que as missões ou representações permanentes constituem uma parte essencial da atuação da diplomacia multilateral, apesar das suas atividades de representação “serem certamente menores do que aquelas que incubem às missões bilaterais” (p. 146). Não obstante, o autor reconhece que as atividades das missões multilaterais podem ser intensivas e até superiores à mesma atividade de determinadas missões bilaterais, no caso da organização internacional ser de grande dinamismo. A grande diferença entre as missões bilaterais e as representações permanentes estabelece-se no processo de tomada de decisão dentro das organizações internacionais. Neste caso, as representações necessitam de estar em constante contacto com a capital de modo a conseguirem expressar da melhor maneira as intenções do país. Por vezes a urgência de um assunto faz com que este contacto seja realizado durante as reuniões multilaterais, quando é imperativo conferenciar com o país sobre a sua possibilidade de cedência. Exemplificando com o caso da OSCE, estes contactos eram comuns nas sessões de elaborações de projetos de decisão. Quando o Presidente da sessão entente que, depois de várias tentativas de negociação, certo tópico está prestes a ser aceite, faltando apenas a aprovação de um ou dois Estados participantes, pede aos representantes que conferenciem com o seu governo o mais rapidamente possível, de modo a poder encerrar-se o tópico e avançar nas negociações. Se a sessão durasse o dia inteiro, era comum ser pedido um contacto de manhã de modo a

obter uma resposta sobre o assunto durante a tarde. Este, claro, era um pedido cordial, não havendo qualquer obrigação por parte do representante de fazer o contacto³⁷.

3.2. A Representação Permanente de Portugal junto da OSCE

Sendo um dos 35 signatários da Ata Final de Helsínquia³⁸, Portugal participou, desde o primeiro momento, na criação da OSCE. Fez, igualmente, parte do grupo original de países signatários da Carta de Paris³⁹. A Cimeira de Lisboa de 1996, a Presidência-em-Exercício da Organização em 2002, que findou com Conselho Ministerial no Porto, e a Presidência no Fórum para a Cooperação na Segurança de 2016 são alguns destaques da participação de Portugal na OSCE. Portugal “apoia ativamente os trabalhos da OSCE nas suas três dimensões” e “tem promovido igualmente o reforço das relações com os Parceiros para a Cooperação, em especial no que se refere à dimensão mediterrânica” (Representação Permanente de Portugal junto da OSCE, s/d).

A Representação Permanente de Portugal junto da OSCE tem sede na Embaixada de Portugal na Áustria, em Viena. A Representação é composta, atualmente, por:

Representante Permanente	<i>Jorge Lobo de Mesquita</i>
Embaixador	
Representante Permanente	<i>Carlos Brito</i>
Adjunto	
Conselheiro	<i>Eurico de Matos</i>
Chanceler	<i>José Moura</i>
Assistente do Embaixador	<i>Marta Lopes</i>
Assistente Técnico	<i>Micael Jorge</i>

Figura 1: Composição da Representação Permanente de Portugal junto da OSCE.

Fonte: Representação Permanente de Portugal junto da OSCE (2022).

³⁷ Com base em conhecimento próprio, adquirido no estágio.

³⁸ Documento fundador da OSCE, pormenorizado no capítulo 2.1.

³⁹ Carta de Paris para uma Nova Europa de 1990.

3.3. Atividades desenvolvidas

Pelas preparações para o Conselho Ministerial, particularmente, o estágio iniciou-se numa altura bastante ocupada para a OSCE, e subsequentemente, para a Representação Portuguesa, proporcionando uma oportunidade de rápido envolvimento nas atividades da Representação. Deste modo, ocorreu a possibilidade de, no segundo dia de estágio, assistir à Reunião Anual de Implementação da Dimensão Económica e Ambiental, na sede da OSCE, em Hofburg. O objetivo desta reunião é o de avaliar a implementação dos compromissos OSCE relativos à segunda dimensão, assim como fomentar a discussão sobre este tópico entre os Estados participantes e especialistas na área. Nesta edição, foi debatida a questão de anticorrupção e boa governança. O estágio possibilitou assim o acompanhamento de várias reuniões, seminários e workshops, não só da OSCE como também das suas instituições, nomeadamente da ODIHR e da Representação para a Liberdade dos Media da OSCE. Foi o caso, por exemplo, de um workshop da ODIHR, juntamente com a Omega Research Foundation, relativo a ‘Prevenção e erradicação da tortura na região OSCE: implementação do parágrafo 21 da Decisão do Conselho Ministerial 7/20’. Identicamente, foi providenciada a hipótese de comparecer a um seminário ODIHR sobre ‘Observação de Eleições e Campanhas Eleitorais nas Redes Sociais’, assim como a uma reunião de peritos organizada pela RFoM a respeito de ‘Inteligência Artificial e Desinformação como um Desafio Político Multilateral’. Foram, do mesmo modo, acompanhados eventos do dia Internacional dos Migrantes, assim como a apresentação de um novo projeto, E-MINDFUL. Nestas reuniões estavam presentes não só membros da OSCE, como também oradores convidados de outras organizações, tais como representantes da ACNUR, UNODC, FMI, Microsoft, Transparência Internacional, entre outros.

Depois de assistir a todas as reuniões, seminários ou workshops, decorria a elaboração dos respetivos relatórios que, após verificados pelo representante permanente adjunto ou pelo conselheiro, eram enviados ao senhor embaixador e, posteriormente, enviados para Lisboa. Durante o estágio houve ainda a responsabilidade da elaboração de telegramas e tradução de documentos, destinados à capital.

3.3.1. Conselho Permanente

O Conselho Permanente, como explicado no capítulo II, é um órgão de tomada de decisão da OSCE que se reúne semanalmente na Neuer Saal, em Hofburg. Estas reuniões

eram presididas pela Presidente do Conselho Permanente, neste caso a Representante Permanente da Suécia para a OSCE, Embaixadora Ulrika Funered. Os Conselhos Permanentes contavam com diversos temas a serem abordados, por vezes por especialistas das instituições da OSCE, de outras organizações ou de Governos. Depois de discutidos os temas na agenda, os Estados podiam levantar questões, numa parte denominada “assuntos correntes”. Quase todas as semanas, a questão da “agressão russa contra a Ucrânia e a ocupação ilegal da Crimeia” era suscitada pela delegação da Ucrânia. Estes acusavam a Federação Russa de violar o cessar-fogo e restringir a atuação da SMM, assim como a presença de militares em zonas ucranianas, como no Donbass. Na generalidade, estas recriminações eram apoiadas pelos Estados *like-minded*, como os EUA, Canadá, Suíça, Reino Unido, e também pela UE. Por sua vez, a Federação Russa acusava a “situação deteriorante na Ucrânia e contínua não implementação dos Acordos de Minsk por parte das autoridades ucranianas”. Rejeitava a falsa narrativa de agressão russa e responsabilizava a Ucrânia de diferentes hostilidades, como a utilização de *drones* ucranianos em território russo. Em regra, a Rússia criticava a PeE pela sua complacência e invocava a NATO, assim como os objetivos ucranianos de integração nesta organização.

Similarmente, eram usuais as manifestações de preocupação, por parte de alguns Estados, pela deterioração dos direitos humanos na Bielorrússia, incluindo restrições da liberdade dos media, casos de tortura e tratamento desumano e cruel e detenções arbitrarias. Esta preocupação levou até à ativação do Mecanismo de Viena em relação à Bielorrússia, a 4 de novembro de 2021, por 35 Estados participantes, incluindo Portugal. A ativação antecedeu-se à invocação do Mecanismo de Moscovo por parte de 17 Eps, a 17 de setembro 2020, na sequência de eleições consideradas fraudulentas na Bielorrússia (GOV.UK, 2021). No espírito do Mecanismo de Moscovo, uma missão de peritos foi estabelecida para analisar e relatar casos credíveis de violações de direitos humanos durante e após as eleições de 9 de agosto de 2020. Apesar do relatório provar que as eleições não foram livres ou justas, a Bielorrússia, apoiada pela Rússia, declarou durante uma reunião a tendenciosidade do CP, considerando Mecanismo de Viena arcaico e irrelevante⁴⁰. e considerou que, sendo o relatório tão falacioso, o país não está vinculado às suas recomendações. Ocorriam ainda habituais trocas de acusações entre a Arménia e o

⁴⁰ Expressões utilizadas pela Bielorrússia no decorrer das reuniões. Com base em conhecimento próprio, adquirido no estágio. Corroborado pelas declarações da Bielorrússia, publicadas na Security and Human Rights Monitor: Belarus “called on the 35 States “to move from arrogant public teachings and momentary-oriented political propaganda to a painstaking and mutually respectful interstate diplomatic dialogue [...] We are once again convinced of the inability to impartially perceive the logic of events taking place in our country. In endless repetitions, which have already become traditional clichés, we see an attempt to justify the reckless flywheel of destructive sanctions and its new turns, capable of undermining the sovereignty of the Belarusian state and the well-being of the people of Belarus” (Liechtenstein, 2021).

Azerbaijão, devido ao conflito em curso em Nagorno-Karabakh, em que os países se acusavam mutuamente de violações de cessar-fogo.

3.3.2. Sessões de Elaboração de Projetos de Decisão

Todos os anos é incumbida à Presidência-em-Exercício, neste caso a Suécia, a elaboração de textos de projetos de decisão, que são posteriormente discutidos entre todos os Estados participantes, em *drafting sessions*, ou, traduzindo, sessões de elaboração de projetos de decisão. A partir de setembro/outubro, os textos são apresentados e discutidos entre os 57 Eps, de modo a serem reformulados e aprovados por consenso. Se a PeE entender que estes textos têm possibilidade de ser aprovados, são encaminhados para o Conselho Ministerial, realizado no início de dezembro, e tornam-se Compromissos OSCE. Nas negociações dos documentos, os Estados têm a possibilidade de colocar parágrafos, frases ou palavras entre parênteses, com o intuito de serem eliminados, assim como de adicionar novas palavras, frases e até mesmo adicionar novos parágrafos com novas informações. Não obstante, qualquer alteração ao texto deve ser realizada através de consenso, significando que os Estados se podiam manifestar e recusar tais alterações.

As sessões de elaboração de projetos de decisão foram, sem dúvida, as reuniões mais predominantes no decorrer do estágio, até cessarem no início de dezembro, a tempo do Conselho Ministerial. Em prol do estágio, foram trabalhados, essencialmente, projetos de decisão da dimensão económica e ambiental, assim como alguns textos da dimensão humana e multidimensionais. No ano de 2021, a Presidência sueca apresentou mais de 23 projetos de decisão. No entanto, apenas um texto foi aprovado e passou a compromisso OSCE (para além de documentos referentes a datas de reuniões, que também necessitam de ser aprovadas por todos os Eps), revelando uma grave deterioração do consenso dentro da organização.

Tomando como exemplo um dos textos mais importantes para a Presidência sueca, que idealizou o conceito de ‘diplomacia feminista’. Mesmo depois de intensas negociações e várias concessões por parte de alguns Estados, não foi possível alcançar o consenso no texto sobre promover o empoderamento económico das mulheres de modo a reforçar a segurança na região OSCE. Este documento foi bloqueado principalmente pela Rússia, que discordava continuamente “com grande parte do que está expresso no documento,

principalmente no que toca à parte da discriminação e estereótipos”⁴¹. Já a Santa Sé não conseguiu aceitar a expressão ‘género’, querendo apagar esta palavra e derivados de todos os parágrafos onde ela existisse⁴². Não obstante, vários Estados como os EUA, Canadá, Reino Unido e a União Europeia não aceitavam a eliminação de referências a discriminação e estereótipos, consideradas essenciais e verídicas, nem a eliminação da palavra ‘género’. As negociações sobre os documentos são também altamente influenciadas pela política internacional e pelas relações entre os Estados. Neste caso, o Azerbaijão parecia não estar “receptivo em aceitar sugestões da Rússia ou Arménia, e vice-versa”⁴³.

Outro projeto acompanhado desde o primeiro dia foi o texto multidimensional sobre o reforço do esforço para prevenir e combater o tráfico de seres humanos. Ao contrário dos outros projetos, este não teve iniciativa da PeE, mas sim de dois Estados participantes, os Estados Unidos e a Albânia. Inicialmente, o texto foi elogiado e apoiado por todos os Eps, garantindo que o texto era ‘sobre as pessoas’ e que iam empenhar-se de forma construtiva. No entanto, e tal como tinha acontecido no ano anterior, o projeto não foi aprovado. Também a Rússia, juntamente com a Arménia, Bielorrússia e o Tajiquistão propuseram um projeto de decisão sobre prevenir e combater o uso da internet para fins terroristas. No entanto, este texto apenas foi apresentado numa reunião informal, visto que os Estados presentes se demonstraram apreensivos com o texto, sem intenções de seguir com o documento. No Conselho Ministerial, a Rússia expressou estar desapontada com as “abordagens politizadas de certos países” que privaram a oportunidade de elaborar um compromisso sobre “este assunto importante”⁴⁴ (Delegation of the Russian Federation, 2021).

Falando agora no projeto de decisão aprovado, sobre “Reforçar a Cooperação para Enfrentar os Desafios causados pelas Alterações Climáticas”. Inicialmente, o texto abordava a questão da segurança relacionada com as alterações climáticas, convergindo com a abordagem holística à segurança da OSCE, e destacava o maior impacto das alterações climáticas em certos grupos, pela sua vulnerabilidade. No entanto, e especialmente porque dois países não concordavam com estas aferições, nem com o uso da palavra ‘segurança’ neste projeto de decisão, Estados como os EUA, UE, UK e Canadá tiveram de fazer sérias

⁴¹ Excerto de um relatório de uma *drafting session*, elaborado durante o estágio. Corroborado pela declaração da Delegação da Federação Russa no 28º Conselho Ministerial: “The past few years have shown that “gender extremism” in our work does not yield results. Trying to impose non-consensus concepts that only a fraction of the States subscribe to takes up a lot of time and energy” (Delegation of the Russian Federation, 2021: 33).

⁴² Com base em conhecimento próprio, obtido no estágio. Corroborado pela notícia no jornal Times of Malta: “Vatican helps Russia torpedo Swedish ‘feminist diplomacy’” (Agence France-Presse, 2021).

⁴³ Excerto de um relatório de uma *drafting session*, elaborado durante o estágio.

⁴⁴ Tradução própria. Original: “[We are disappointed that] the politicized approaches of certain countries [deprived us all of the opportunity to work out a Ministerial Council document on] this important subject”.

concessões em prol do consenso. Consequentemente, o resultado foi um texto ‘diluído’, com uma linguagem mais ‘fraca’. Após a aprovação oficial do documento no Conselho Ministerial, a Representação Canadiana declarou que se uniu ao consenso sobre esta decisão pela séria importância que o Canadá atribui à abordagem dos desafios provocados pelas alterações climáticas, assim como à sua ligação com a segurança global. Mostraram-se, no entanto, “desapontados com a linguagem fraca relativamente ao impacto desproporcionado das alterações climáticas nas mulheres”⁴⁵ (Delegation of Canada, 2021a:12). Afirmam ainda que este facto é inegável, tendo sido reafirmado, recentemente, na 26^a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas.

As sessões de elaboração de projetos de decisão foram imensamente importantes para a compreensão do funcionamento da OSCE, pelo direto contacto com as negociações multilaterais entre os representantes, sempre com o consenso em mira. O estágio permitiu a observância das posições de cada Estado, tal como os seus valores e aquilo que podem, ou não, abdicar em prol do consenso. Foi também possível compreender as diversas relações entre Estados e como o clima atual da política internacional, nomeadamente os conflitos em curso e o cumprimento, ou não, dos compromissos OSCE pode influenciar a narrativa das negociações multilaterais. Podemos dar o exemplo das intervenções da Arménia e o Azerbaijão nas *drafting session*: quando a Arménia apresentava novos conceitos ou tentava apagar partes dos textos, o Azerbaijão assertava que não podia aceitar estas alterações, e vice-versa.

3.3.3. 28º Conselho Ministerial da OSCE em Estocolmo

O Conselho Ministerial, como já referido, é o órgão de tomada de decisão ao alto nível da OSCE, juntando os Ministros dos Negócios Estrangeiros e diplomatas dos 57 Estados participantes e dos Parceiros para a Cooperação. No ano de 2021 o Conselho Ministerial aconteceu em Estocolmo, capital do país que detém a presidência, nos dias 2 e 3 de dezembro. Naturalmente, a reunião foi seguida presencialmente, pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Português, Augusto Santos Silva, e pelo Representante Permanente da Representação, e online, pelos restantes colaboradores da Representação.

⁴⁵ Tradução própria. Original: “We are disappointed, however, by the weak language concerning the disproportionate impact of climate change on women”.

No 28º Conselho Ministerial da OSCE foram adotadas quatro decisões finais: a Decisão nº 3/21 sobre Reforçar a Cooperação para Enfrentar os Desafios causados pelas Alterações Climáticas, como já foi explicado, a Decisão sobre a Presidência-em-Exercício da OSCE em 2025, duas Decisões relacionadas com as datas da Conferência Anual de Revisão de Segurança e do próximo Conselho Ministerial. Foi também adotada uma Declaração Ministerial sobre as Negociações do Processo de Resolução da Transnístria no formato ‘5+2’⁴⁶. A Ministra dos Negócios Estrangeiros Sueca, Ann Linde, lamentou a não adoção de decisões sobre várias datas e locais de conferências e reuniões emblemáticas da OSCE, significando que estas não acontecerão. Lamentou ainda a estagnação das reuniões sobre o Orçamento Unificado da OSCE uma vez que, apesar de vários esforços, não existe consenso sobre aumentar o “orçamento humilde”⁴⁷ da organização. A Presidente-em-Exercício reconheceu ainda que a OSCE não está a realizar o seu potencial e identificou a necessidade de melhorar a eficácia e eficiência da Organização. O Conselho Ministerial contou também com declarações dos Estados participantes e Parceiros para a Cooperação, algumas delas já mencionadas no relatório, assim como da Secretária-Geral da OSCE, Helga Schmid. Destaca-se a declaração da Federação Russa, que pede à futura Presidência-em-Exercício polaca para se abster de impor conceitos não consensuais que apenas são concordados por uma fração dos Estados participantes, como tem acontecido nos últimos anos, especificando o “extremismo de género”⁴⁸. Pediu ainda à futura PeE que estruturasse o trabalho da OSCE ‘estritamente com base no mandato’ da Presidência, tendo em conta as abordagens de todos os Eps. Esta frase é particularmente relevante, pois mostra que a Rússia considerou que a PeE sueca foi para além do seu mandato e não teve em consideração as perspetivas de todos os Estados.

3.4. Constrangimentos

Naturalmente, o maior constrangimento que influenciou a realização do estágio foi a pandemia da Covid-19 e as consequentes regras sanitárias associadas. A 22 de novembro de 2021, pelo aumento exponencial dos casos de Covid-19 e depois de várias restrições já

⁴⁶ Formato que inclui os representantes das partes, Moldávia e Transnístria (2), e os mediadores e observadores no processo de negociação, OSCE, Federação Russa, Ucrânia, União Europeia e Estados Unidos da América (5), com o objetivo de “elaborar os parâmetros de um acordo abrangente baseado na soberania e integridade territorial da República da Moldávia dentro das suas fronteiras internacionalmente reconhecidas, com um estatuto especial para a Transnístria dentro da Moldávia” (OSCE, 2021b).

⁴⁷ Palavras da Secretária-Geral da OSCE, Helga Schmid, na sua declaração ao Conselho Ministerial de 2021.

⁴⁸ Excerto completo: “We would ask the future Polish Chairmanship to take into account one important aspect. The past few years have shown that “gender extremism” in our work does not yield results. Trying to impose non consensus concepts that only a fraction of the States subscribe to takes up a lot of time and energy” (Delegation of the Russian Federation, 2021).

impostas, a Áustria impôs um confinamento geral, que durou até ao início de dezembro. Neste período, a sede da OSCE viu-se obrigada a encerrar e todas as reuniões passaram para formato digital, impedindo a interação direta com os representantes e colegas estagiários dos restantes Estados participantes. Não obstante, a Representação Permanente de Portugal não encerrou, havendo a possibilidade de, ocasionalmente, trabalhar presencial no escritório.

Conclusão

O relatório de estágio parte da hipótese de que a acumulação histórica de consensos é um fator legitimador das organizações internacionais. Partindo desta conjectura, assume-se, também, o contrário: a falta de consenso é um fator que minora a legitimidade das organizações internacionais. De forma a testar a hipótese, o relatório centra-se na OSCE, uma organização cujo estatuto jurídico é contestado, não havendo sequer consenso entre autores, teóricos e políticos sobre se a OSCE é, ou não, uma organização internacional. Interessa, primeiramente, assegurar o papel das OI enquanto agentes estruturais das relações internacionais, pela sua concentração de poder de atuação dos próprios Estados.

A incerteza de estatuto jurídico assenta no facto da Organização não possuir personalidade jurídica. Não obstante, pelas suas características – órgãos de tomada de decisão permanentes, sede e instituições permanentes, recursos financeiros regulares, pessoal permanente e escritórios no terreno – a OSCE não poder ser considerada uma não-OI. O relatório, apoiado pela literatura, assume assim que a OSCE é, de facto, uma organização internacional sem personalidade jurídica.

Por estar desprovida de personalidade jurídica, a Organização não tem a capacidade de criar tratados vinculativos, ou de aplicar sanções caso os compromissos não sejam respeitados pelos Estados participantes. No entanto, esta distância com o direito internacional está cada vez mais desfocada, pela criação e ativação de mecanismos de supervisão que controlam e monitorizam a implementação dos compromissos OSCE relativos às dimensões político-militar e humana. A existências destes mecanismos corroboram a hipótese que a OSCE é mais que um mero fórum de discussão. Para Mosner e Peters (2019), a qualidade jurídica das leis informais e textos normativos criados e adotados pela Organização é, conseqüentemente, ambígua. A presença das missões de campo, que permitem à Organização enfrentar crises à medida que estas surgem, assim como auxiliam o restauro da confiança entre as comunidades afetadas, provam também esta aferição. Todavia, a ausência de uma força juridicamente vinculativa possibilita uma flexibilidade institucional que se mostra vantajosa, ao capacitar a organização com a habilidade de responder rapidamente a crises e necessidades na região.

Provada a (falta de) personalidade jurídica da OSCE, mas a sua proximidade com o direito internacional, assim como a sua funcionalidade prática na Organização, é exposto então o argumento que a erosão do consenso está a enfraquecer a legitimidade da OSCE. Esta erosão foi presenciada diretamente no decorrer do estágio, especialmente nas *drafting*

sessions e Conselho Ministerial, onde os Estados se mostravam desconectados e, em alguns casos, pouco abertos a consenso. Similarmente, os Estados participantes não conseguem chegar a consenso sobre a personalidade jurídica da OSCE e, conseqüentemente, sobre o papel da Organização na arquitetura da segurança europeia.

O estágio proporcionou a oportunidade de comprovar as dificuldades e limites da atuação das organizações internacionais, interna e externamente. A esfera política atual torna as negociações e o alcance do consenso cada vez mais difícil, especialmente num grupo de países tão diverso. Não obstante, a OSCE é um fórum político de extrema importância, permitindo que Estados rivais dialoguem e negociem, prevenindo a escalada de tensões. Deve, portanto, ser de maior pertinência a preservação desta Organização. Para Galbreath (2007), a OSCE representa dois aspetos relevantes da arquitetura de segurança europeia que não existem noutras organizações: inclusão e comunicação. Rejeita, portanto, o cenário de ‘crise’ ou ‘declínio’ da instituição. Indo pelo lema da Presidência-em-Exercício Sueca, é fundamental “*go back to basis*”, e exaltar os princípios de Helsínquia. Para tal, é imperativa a existência de vontade política, diálogo, cooperação e responsabilidade partilhada.

O estágio na Representação Permanente de Portugal junto da OSCE superou, deste modo, as expectativas, uma vez que não só funcionou como uma oportunidade para pôr em prática os conhecimentos adquiridos durante o Mestrado em Relações Internacionais, como possibilitou uma aprendizagem prática no seio de uma organização internacional. Tendo em conta a diversidade de atividades desenvolvidas, tal como a oportunidade de presenciar inúmeras reuniões, formais e informais, o estágio foi sem dúvida uma mais-valia imensurável que aperfeiçoou as capacidades profissionais da estagiária.

Ao falar da OSCE, uma organização que tem como participantes a Rússia e a Ucrânia, é crucial fazer uma pequena reflexão sobre a invasão da Rússia à Ucrânia e conseqüente guerra. Apesar de ser usual, na zona OSCE, o escalar de tensões e até violações de cessar-fogo entre Estados historicamente hostis, e reconhecendo a agressão de larga escala por parte da Rússia à Geórgia, em 2008, esta é a primeira vez na história da OSCE que ocorre uma guerra desta dimensão. A decisão da Rússia de invadir um Estado, violando as suas fronteiras e desrespeitando a igualdade soberana da Ucrânia, é não só uma clara violação do direito internacional como de todos os princípios exaltados na Ata Final de Helsínquia⁴⁹ (Friesendorf e Wolff, 2022). A invasão russa à Ucrânia levanta, portanto, ainda mais a questão do empobrecimento da legitimidade da OSCE, remetendo não só para uma crise de

⁴⁹ Ver anexo A

legitimidade como também uma crise de sobrevivência. Coloca-se também a hipótese da exclusão da Rússia da Organização. Não obstante, importa considerar que a OSCE é uma organização inclusiva e não *like-minded*, o que significa que a exclusão de um Estado participante significaria a perda do fundamento básico da Organização⁵⁰.

O relatório conclui defendendo a legitimidade política de atuação da OSCE, e apelando à vontade política por parte dos Estados participantes para a resolução de tensões existentes. A Organização, apesar da carência de personalidade jurídica, consegue evocar uma força normativa que decorre da sua legitimidade política. Apesar da crise institucional vivida atualmente, a CSCE desempenhou um papel fundamental durante a Guerra Fria e a OSCE, reforçada com as suas instituições e estruturas, tem todas as condições para no futuro se tornar um protagonista fundamental da paz global agora que a guerra retornou à Europa.

⁵⁰ Esta hipótese apresentada pelo relatório é influenciada pela participação numa conferência sobre o futuro da OSCE.

Referências Bibliográficas

Fontes primárias:

CSCE (1975). *Conference on Security and Co-Operation in Europe Final Act*. Acedido a 10 de abril de 2022, em: <https://www.OSCE.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>

CSCE (1990). *Charter of Paris for a New Europe*. Acedido a 10 de abril de 2022, em: <https://www.OSCE.org/files/f/documents/o/6/39516.pdf>

CSCE (1993). *Fourth Meeting of the Council: CSCE and the New Europe - Our Security is Indivisible - Decisions of the Rome Council Meeting*. Acedido a 10 de abril de 2022, em: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/6/40401.pdf>

OSCE (2007). *Fifteenth Meeting of the Ministerial Council*. Acedido a 10 de abril de 2022, em: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/1/33180.pdf>

OSCE (2010a). *Crafting European security: The Helsinki Final Act*. Acedido a 10 de abril de 2022, em: <https://www.OSCE.org/mc/87180>

OSCE (2010b). *What is an OSCE Summit?*. Acedido a 9 de abril de 2022, em: <https://www.OSCE.org/files/f/documents/f/c/71368.pdf>

OSCE (2019). *What is the OSCE?*. Acedido a 9 de abril de 2022, em: https://www.OSCE.org/files/f/documents/d/d/35775_9.pdf

OSCE (2020). *Factsheet of the OSCE Forum for Security Co-operation*. Acedido a 10 de abril de 2022, em: https://www.OSCE.org/files/f/documents/5/a/77535_1.pdf

OSCE (2021a). *Ministerial Councils*. Acedido a 26 de abril de 2022, em: <https://www.OSCE.org/ministerial-councils>

OSCE (2021b, 6 de outubro). *Press releases and statements related to the 5+2 negotiations on the Transnistrian settlement process*. Acedido a 10 de junho de 2022, em: <https://www.OSCE.org/mission-to-moldova/119488>

OSCE (2022, 31 de março). *Chairman-in-Office and Secretary General expressed regret that no consensus reached on extension of mandate of Special Monitoring Mission to Ukraine*. Acedido a 10 de junho de 2022, em: <https://www.OSCE.org/chairmanship/514958>

OSCE (s/d a). *Co-operation with international, regional and sub-regional organizations*. Acedido a 10 de junho de 2022, em: <https://www.OSCE.org/partnerships>

OSCE (s/d b). *Permanent Council*. Acedido a 26 de abril de 2022, em: <https://www.OSCE.org/permanent-council>

OSCE PA (2019). *Parliamentary Dimension of the OSCE*. Acedido a 3 de junho de 2022, em: <https://www.OSCEpa.org/en/about-OSCE-pa/parliamentary-dimension-of-the-OSCE>

OSCE Secretariat (2004). *OSCE Mechanisms and Procedures*. Acedido a 15 de junho de 2022, em: <https://www.OSCE.org/files/f/documents/8/c/39615.pdf>

Fontes secundárias:

Agence France-Presse (2021, 4 de dezembro). *Vatican helps Russia torpedo Swedish 'feminist diplomacy'*. Times of Malta. Acedido a 5 de agosto de 2022, em: <https://timesofmalta.com/articles/view/vatican-helps-russia-torpedo-swedish-feminist-diplomacy.919270>

Badie, B., Berg-Schlosser, D., & Morlino, L. (Eds.). (2011). *International encyclopedia of political science* (Vol. 1). Sage.

Berridge, G. R. (2015). *Diplomacy - Theory and Practice*. (5ª ed). Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Blokker, N. M. e Wessel, R. A. (2019), *Revisiting Questions of Organisationhood, Legal Personality and Membership in the OSCE: the Interplay Between Law, Politics and Practice*. In Steinbrück Platise, M., Moser, C., & Peters, A. (Eds.). *The Legal Framework of the OSCE* (pp.135-164). Cambridge: Cambridge University Press.

Börzel, T.A e Peters, I. (2019). 'It's Politics, Stupid': an International Relations Perspective on Strengthening the Legal Framework of the OSCE. In Steinbrück Platise, M., Moser, C., & Peters, A. (Eds.). (pp.95-118). *The Legal Framework of the OSCE*. Cambridge: Cambridge University Press.

Brander, S. (2009). Making a credible case for a legal personality for the OSCE. *OSCE Magazine*, 18-23.

de Sousa, F. (2005). Dicionário de relações internacionais. *Edições Afrontamento, CEPESE, e autores, Santa Maria*.

Delegation of Canada (2021a, 2-3 de dezembro). *Interpretative Statement Under Paragraph Iv.1(A)6 of the Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-operation in Europe*. Organization for Security and Co-operation in Europe Ministerial Council, Stockholm. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/2/519351.pdf>

Delegation of Canada (2021b, 2-3 de dezembro). *Statement by the Delegation of Canada*. Organization for Security and Co-operation in Europe, Twenty-Eighth Meeting of the Ministerial Council, Stockholm. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/2/519351.pdf>

Delegation of the Russian Federation (2021, 2-3 de dezembro). *Statement by the Delegation of the Russian Federation*. Organization for Security and Co-operation in Europe, Twenty-Eighth Meeting of the Ministerial Council, Stockholm. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/2/519351.pdf>

Delegation of the United States of America (2021, 2-3 de dezembro). *Statement by the Delegation of the United States of America*. Organization for Security and Co-operation in Europe, Twenty-Eighth Meeting of the Ministerial Council, Stockholm. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/2/519351.pdf>

European Commission (s/d). G7. Acedido a 3 de junho de 2022, em: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/international-organisations/g7_en

France Diplomacy (2020). *45th anniversary of the Helsinki Accords (01 August 2020)*. Acedido a 6 de abril de 2022, em : <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/news/2020/article/45th-anniversary-of-the-helsinki-accords-01-aug-20>

Friesendorf, C. e Wolff, S. (2022). Introduction: Implications of the War in Ukraine for the OSCE. In Friesendorf, C. e Wolff, S. (Eds.). *Russia's War Against Ukraine: Implications for the Future of the OSCE* (pp. 4-8). Network Perspectives I/2022: OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions.

Friesendorf, C., Wolff, S. (2022). *Russia's War Against Ukraine: Implications for the Future of the OSCE*. OSCE Network Perspectives I/2022

Galbreath, D. J. (2007). *The organization for security and co-operation in Europe (OSCE)*. Routledge.

GOV.UK (2021, 4 de novembro). *Speech – Human rights in Belarus: 35 OSCE states invoke Vienna Mechanism*. Acedido a 9 de junho de 2022, em: <https://www.gov.uk/government/speeches/human-rights-in-belarus-35-OSCE-states-invoke-vienna-mechanism>

Liechtenstein, S. (2021, 22 de novembro). *35 OSCE States ‘Reject Firmly’ Belarus’ Claims on Human Rights Situation*. Security and Human Rights Monitor. Acedido a 4 de agosto de 2022, em: <https://www.shrmonitor.org/35-osce-states-reject-firmly-belarus-claims-on-human-rights-situation/>

Magalhães, J. C. (1995). *A Diplomacia Pura*. Venda Nova: Bertrand Editora.

Morgan, M. (2012) Consensus Formation in the Global Economy: The Success of the G7 and the Failure of the G20, *Studies in Political Economy*, 90:1, 115-136, DOI: 10.1080/19187033.2012.11674993

Mosner, C. e Peters, A. (2019) Legal Uncertainty and Indeterminacy: Immutable Characteristics of the OSCE?. In Steinbrück Platise, M., Moser, C., & Peters, A. (Eds.). *The Legal Framework of the OSCE* (pp3-25). Cambridge: Cambridge University Press.

Neuhold, H. (2008). Variations on the Theme of ‘Soft International Law’. In Buffard, I., Crawford, J., Pellet, A., Wittich, S. (Eds.). *International Law between Universalism and Fragmentation* (pp. 343-360). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Nünlist, C. e Hakkarainen, P. (2019). Political Dynamics and Institutional Reforms in the OSCE. In Steinbrück Platise, M., Moser, C., & Peters, A. (Eds.). *The Legal Framework of the OSCE* (pp.29-47). Cambridge: Cambridge University Press.

Odello, M. (2006). The developing legal status of the organisation for security and co-operation in Europe. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 22, 351.

Ozkan, E., e Cetin, H. C. (2016). The Realist and Liberal Positions on the Role of International Organizations in Maintaining World Order. *European Scientific Journal*, 12(17), 85. DOI: <https://doi.org/10.19044/ESJ.2016.V12N17P85>

Payton, A. L. (2010). Building a Consensus (Rule) for International Organizations. *EUI MWP*, 22.

Perchoc, P. (2018). The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) – Briefing. *European Parliament Research Service*.

Rawls, J. (1955). Two concepts of rules. *The Philosophical Review*, 64: 3–32.

Reis, L. (2017). *A Construção do Ator Unitário Europeu: a Hora das Escolhas*. Lisboa: Chiado Editora.

Representação Permanente de Portugal junto da OSCE. (2022). *Quem somos*. Acedido a 7 de abril de 2022, em: <https://OSCE.missaoportugal.mne.gov.pt/pt/a-representacao/quem-somos>

Representação Permanente de Portugal junto da OSCE. (s/d). *Portugal na OSCE*. Acedido a 7 de abril de 2022, em: <https://OSCE.missaoportugal.mne.gov.pt/pt/portugal-na-OSCE>

Reus-Smit, C. (1999). *The moral purpose of the state: Culture, social identity, and institutional rationality in international relations*. Princeton University Press.

Searle, J.R. (1995). *The Construction of Social Reality*. New York: Free Press.

Shelton, D. L. (2000). *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System (Introduction)*. Oxford: University Press.

Sizoo, J., & Jurrjens, R. T. (1984). *CSCE decision-making: The Madrid experience*. Brill Archive.

Tichy, H. (2019). The Role of the Participating States in Reforming the Legal Framework of the OSCE: Past Developments, Status Quo and Future Ambitions. In Steinbrück Platise, M., Moser, C., & Peters, A. (Eds.). *The Legal Framework of the OSCE* (pp.81-94). Cambridge: Cambridge University Press.

Tichy, H. e Köhler, U. (2008). Legal Personality or not – The Recent Attempts to Improve the Status of the OSCE. In Buffard, I., Crawford, J., Pellet, A., Wittich, S. (Eds.). (pp. 456-478). *International Law between Universalism and Fragmentation*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Willems, P. (2008). Transnational actors and international organizations in global politics. In J. Baylis, S. Smith, P. Owens (Eds.) *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations* (pp. 680-720). Oxford

Zaibert, L., & Smith, B. (2007). The varieties of normativity: An essay on social ontology. In *Intentional acts and institutional facts* (pp. 157-173). Springer, Dordrecht.

Anexos

Anexo A – Decalogue

Excerto da Ata Final de Helsínquia, contendo os seus dez princípios fundamentais

Fonte: CSCE, 1975

1

(a) **Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States**

The participating States,

Reaffirming their commitment to peace, security and justice and the continuing development of friendly relations and co-operation;

Recognizing that this commitment, which reflects the interest and aspirations of peoples, constitutes for each participating State a present and future responsibility, heightened by experience of the past;

Reaffirming, in conformity with their membership in the United Nations and in accordance with the purposes and principles of the United Nations, their full and active support for the United Nations and for the enhancement of its role and effectiveness in strengthening international peace, security and justice, and in promoting the solution of international problems, as well as the development of friendly relations and cooperation among States;

Expressing their common adherence to the principles which are set forth below and are in conformity with the Charter of the United Nations, as well as their common will to act, in the application of these principles, in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations;

Declare their determination to respect and put into practice, each of them in its relations with all other participating States, irrespective of their political, economic or social systems as well as of their size, geographical location or level of economic development, the following principles, which all are of primary significance, guiding their mutual relations:

I. Sovereign equality, respect for the rights inherent in sovereignty

The participating States will respect each other's sovereign equality and individuality as well as all the rights inherent in and encompassed by its sovereignty, including in particular the right of every State to juridical equality, to territorial integrity and to freedom and political independence. They will also respect each other's right freely to choose and develop its political, social, economic and cultural systems as well as its right to determine its laws and regulations.

Within the framework of international law, all the participating States have equal rights and duties. They will respect each other's right to define and conduct as it wishes its relations with other States in accordance with international law and in the spirit of the present Declaration. They consider that their frontiers can be changed, in accordance with international law, by peaceful means and by agreement. They also have the right to belong or not to belong to international organizations, to be or not to be a party to bilateral or multilateral treaties including the right to be or not to be a party to treaties of alliance; they also have the right to neutrality.

II. Refraining from the threat or use of force

The participating States will refrain in their mutual relations, as well as in their international relations in general, from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations and with the present Declaration. No consideration may be invoked to serve to warrant resort to the threat or use of force in contravention of this principle.

Accordingly, the participating States will refrain from any acts constituting a threat or force or direct or indirect use of force against another participating State.

Likewise they will refrain from any manifestation of force for the purpose of inducing another participating State to renounce the full exercise of its sovereign rights. Likewise they will also refrain in their mutual relations from any act of reprisal by force.

No such threat or use of force will be employed as a means of settling disputes, or questions likely to give rise to disputes, between them.

III. Inviolability of frontiers

The participating States regard as inviolable all one another's frontiers as well as the frontiers of all States in Europe and therefore they will refrain now and in the future from assaulting these frontiers.

Accordingly, they will also refrain from any demand for, or act of, seizure and usurpation of part or all of the territory of any participating State.

IV. Territorial integrity of States

The participating States will respect the territorial integrity of each of the participating States.

Accordingly, they will refrain from any action inconsistent with the purposes and principles of the Charter of the United Nations against the territorial integrity, political independence or the unity of any participating State, and in particular from any such action constituting a threat or use of force.

The participating States will likewise refrain from making each other's territory the object of military occupation or other direct or indirect measures of force in contravention of international law, or the object of acquisition by means of such measures or the threat of them. No such occupation or acquisition will be recognized as legal.

V. Peaceful settlement of disputes

The participating States will settle disputes among them by peaceful means in such a manner as not to endanger international peace and security, and justice.

They will endeavour in good faith and a spirit of cooperation to reach a rapid and equitable solution on the basis of international law.

For this purpose they will use such means as negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement or other peaceful means of their own choice including any settlement procedure agreed to in advance of disputes to which they are parties.

In the event of failure to reach a solution by any of the above peaceful means, the parties to a dispute will continue to seek a mutually agreed way to settle the dispute peacefully.

Participating States, parties to a dispute among them, as well as other participating States, will refrain from any action which might aggravate the situation to

such a degree as to endanger the maintenance of international peace and security and thereby make a peaceful settlement of the dispute more difficult.

VI. Non-intervention in internal affairs

The participating States will refrain from any intervention, direct or indirect, individual or collective, in the internal or external affairs falling within the domestic jurisdiction of another participating State, regardless of their mutual relations.

They will accordingly refrain from any form of armed intervention or threat of such intervention against another participating State.

They will likewise in all circumstances refrain from any other act of military, or of political, economic or other coercion designed to subordinate to their own interest the exercise by another participating State of the rights inherent in its sovereignty and thus to secure advantages of any kind.

Accordingly, they will, inter alia, refrain from direct or indirect assistance to terrorist activities, or to subversive or other activities directed towards the violent overthrow of the regime of another participating State.

VII. Respect for human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion or belief

The participating States will respect human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion or belief, for all without distinction as to race, sex, language or religion.

They will promote and encourage the effective exercise of civil, political, economic, social, cultural and other rights and freedoms all of which derive from the inherent dignity of the human person and are essential for his free and full development.

Within this framework the participating States will recognize and respect the freedom of the individual to profess and practice, alone or in community with others, religion or belief in accordance with the dictates of his own conscience.

The participating States on whose territory national minorities exist will respect the right of persons belonging to such minorities to equality before the law, will afford

them the full opportunity for the actual enjoyment of human rights and fundamental freedoms and will, in this manner, protect their legitimate interests in this sphere.

The participating States recognize the universal significance of human rights and fundamental freedoms, respect for which is an essential factor for the peace, justice and well-being necessary to ensure the development of friendly relations and co-operation among themselves as among all States.

They will constantly respect these rights and freedoms in their mutual relations and will endeavour jointly and separately, including in co-operation with the United Nations, to promote universal and effective respect for them.

They confirm the right of the individual to know and act upon his rights and duties in this field.

In the field of human rights and fundamental freedoms, the participating States will act in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and with the Universal Declaration of Human Rights. They will also fulfil their obligations as set forth in the international declarations and agreements in this field, including inter alia the International Covenants on Human Rights, by which they may be bound.

VIII. Equal rights and self-determination of peoples

The participating States will respect the equal rights of peoples and their right to self-determination, acting at all times in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and with the relevant norms of international law, including those relating to territorial integrity of States.

By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples, all peoples always have the right, in full freedom, to determine, when and as they wish, their internal and external political status, without external interference, and to pursue as they wish their political, economic, social and cultural development.

The participating States reaffirm the universal significance of respect for and effective exercise of equal rights and self-determination of peoples for the development of friendly relations among themselves as among all States; they also recall the importance of the elimination of any form of violation of this principle.

IX. Cooperation among States

The participating States will develop their co-operation with one another and with all States in all fields in accordance with the purposes and principles of the Charter of the United Nations. In developing their co-operation the participating States will place special emphasis on the fields as set forth within the framework of the Conference on Security and Co-operation in Europe, with each of them making its contribution in conditions of full equality.

They will endeavour, in developing their co-operation as equals, to promote mutual understanding and confidence, friendly and good-neighbourly relations among themselves, international peace, security and justice. They will equally endeavour, in developing their cooperation, to improve the well-being of peoples and contribute to the fulfilment of their aspirations through, inter alia, the benefits resulting from increased mutual knowledge and from progress and achievement in the economic, scientific, technological, social, cultural and humanitarian fields. They will take steps to promote conditions favourable to making these benefits available to all; they will take into account the interest of all in the narrowing of differences in the levels of economic development, and in particular the interest of developing countries throughout the world.

They confirm that governments, institutions, organizations and persons have a relevant and positive role to play in contributing toward the achievement of these aims of their cooperation.

They will strive, in increasing their cooperation as set forth above, to develop closer relations among themselves on an improved and more enduring basis for the benefit of peoples.

X. Fulfilment in good faith of obligations under international law

The participating States will fulfil in good faith their obligations under international law, both those obligations arising from the generally recognized principles and rules of international law and those obligations arising from treaties or other agreements, in conformity with international law, to which they are parties.

In exercising their sovereign rights, including the right to determine their laws and regulations, they will conform with their legal obligations under international law; they will furthermore pay due regard to and implement the provisions in the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe.

The participating States confirm that in the event of a conflict between the obligations of the members of the United Nations under the Charter of the United Nations and their obligations under any treaty or other international agreement, their obligations under the Charter will prevail, in accordance with Article 103 of the Charter of the United Nations.

All the principles set forth above are of primary significance and, accordingly, they will be equally and unreservedly applied, each of them being interpreted taking into account the others.

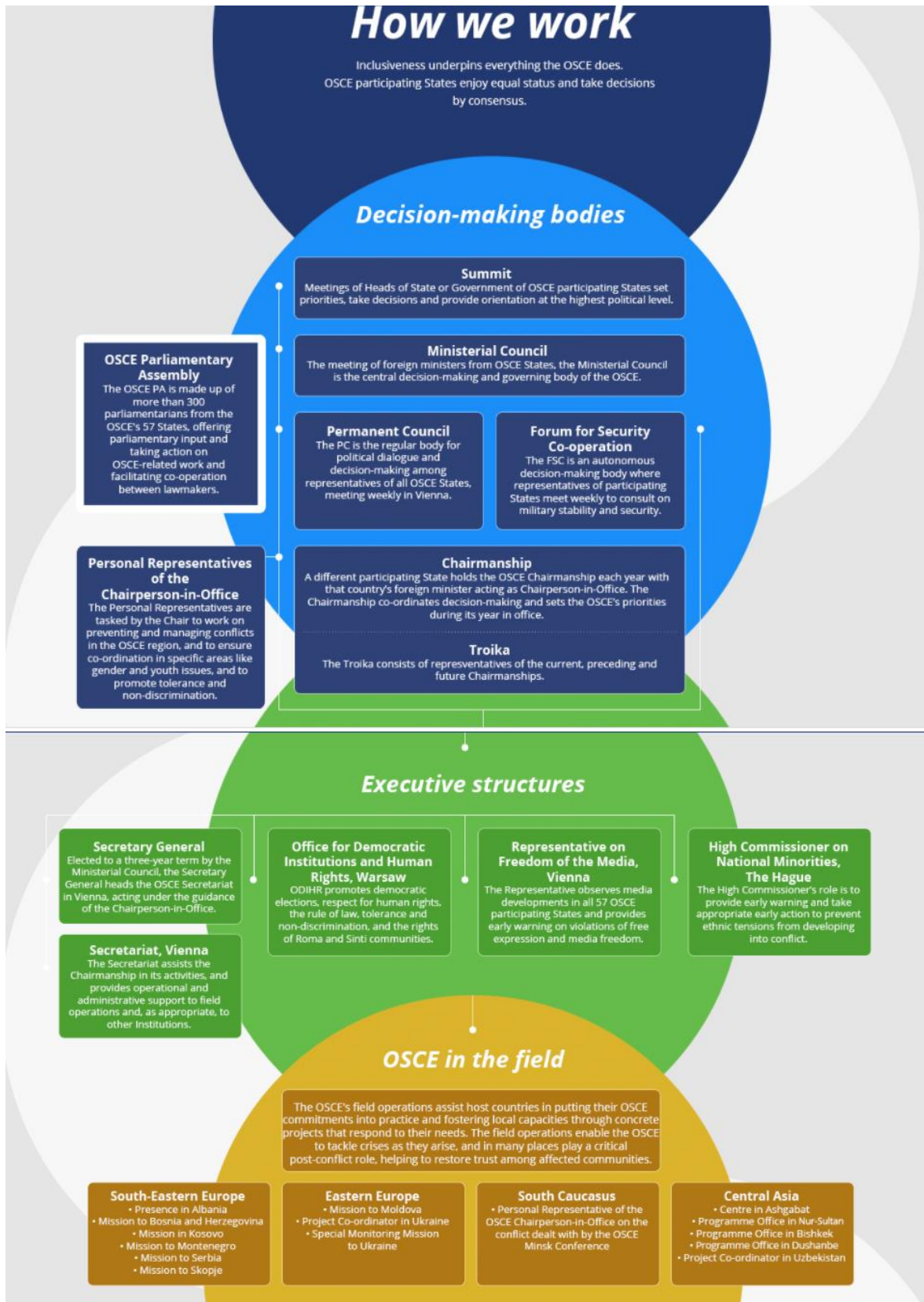
The participating States express their determination fully to respect and apply these principles, as set forth in the present Declaration, in all aspects, to their mutual relations and cooperation in order to ensure to each participating State the benefits resulting from the respect and application of these principles by all.

The participating States, paying due regard to the principles above and, in particular, to the first sentence of the tenth principle, "Fulfillment in good faith of obligations under international law", note that the present Declaration does not affect their rights and obligations, nor the corresponding treaties and other agreements and arrangements.

The participating States express the conviction that respect for these principles will encourage the development of normal and friendly relations and the progress of cooperation among them in all fields. They also express the conviction that respect for these principles will encourage the development of political contacts among them which in time would contribute to better mutual understanding of their positions and views.

The participating States declare their intention to conduct their relations with all other States in the spirit of the principles contained in the present Declaration.

Anexo B – A OSCE



OSCE-related bodies

Joint Consultative Group

This Vienna-based body deals with questions relating to compliance with the provisions of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe.

Open Skies Consultative Commission

This body meets regularly in Vienna and consists of representatives from each of the 34 States that have signed the Open Skies Treaty.

Court of Conciliation and Arbitration

This Geneva-based Court serves as a mechanism for the peaceful settlement of disputes in accordance with international law and OSCE commitments.

On the ground

The work of the OSCE spans the globe, encompassing three continents - North America, Europe and Asia - and more than a billion people.

Field Operations

Most of the OSCE's staff and resources are deployed in the OSCE's field operations in South-Eastern Europe, Eastern Europe, the South Caucasus and Central Asia.

Institutions and Structures

The Organization has a number of institutions and structures that help it implement its mandate. In addition, the OSCE Parliamentary Assembly brings together parliamentarians from all participating States.

Participating States and Partners for Co-operation

The Organization comprises 57 participating States, 6 Mediterranean and 5 Asian Partners for Co-operation.

