

As Minorias nos Balcãs: Os Contributos da UE e da OSCE

Teresa Cierco*

Introdução

A questão das minorias nas relações internacionais pode ser analisada ao nível dos direitos humanos, do direito internacional ou da segurança. Apesar de todos estes níveis de análise estarem interligados, este artigo irá debruçar-se apenas sobre as questões de segurança que as minorias colocam hoje aos Estados, com referência especial à região dos Balcãs.

O colapso do comunismo e o desaparecimento da ordem bipolar trouxe uma nova forma de tratar o problema das minorias. Isto por duas razões. Primeiro, as questões de carácter estratégico e militar baseadas no confronto entre os dois blocos deram lugar a preocupações de carácter económico-social. Segundo, a preocupação pelo respeito dos direitos políticos e civis das populações do bloco de Leste deu lugar à preocupação pelo respeito dos direitos das minorias.

Com os processos de transição para a democracia empreendidos por vários países da Europa Central e de Leste e da região dos Balcãs Ocidentais,¹ as minorias passaram a exigir um maior conjunto de direitos e autonomia, deixando de ser apenas uma questão de direitos humanos e passando a ter implicações na segurança e estabilidade, não só dos próprios Estados, como também das suas regiões vizinhas.

Todos os Estados da região dos Balcãs Ocidentais, concretamente a Croácia, a Sérvia, o Montenegro, a Antiga República Jugoslava da Macedónia e a Bósnia-Herzegovina, têm populações extremamente heterogéneas a nível étnico e com diferentes graus de desenvolvimento económico, social e cultural. O relacionamento inter-étnico (entre a maioria e as minorias existentes num mesmo Estado), a posição e a protecção legal de que as minorias dispõem são alguns dos problemas que se colocam hoje no âmbito da construção e afirmação da democracia nos Estados dos Balcãs Ocidentais. Destas e de outras questões depende a estabilidade e a paz nesta zona do globo.

Neste artigo, após uma abordagem inicial à situação das minorias nos Balcãs Ocidentais, procura-se estabelecer uma ligação entre as minorias e a segurança. Tendo em conta esta relação, analisa-se o contributo da União Europeia (UE) e da Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), através do Alto Comissário para as Minorias Nacionais, na prevenção e gestão de conflitos étnicos na região dos Balcãs Ocidentais.

* Professora Auxiliar no Curso de Relações Internacionais da Universidade Lusíada do Porto.

As Minorias nos Balcãs

Não existe consenso em relação ao conceito de “Minoria”. No entanto, podemos referir que uma minoria compreende um conjunto de membros de uma comunidade dotados de características étnicas, linguísticas e eventualmente religiosas de carácter específico, as quais diferem das da maioria da população do mesmo Estado, e que mantêm entre si laços de solidariedade, tendo em vista preservar e afirmar a sua identidade. Os antropólogos Wagley e Harris resumem em cinco as características das minorias: “são segmentos subordinados de sociedades estatais complexas; têm traços físicos ou culturais especiais que são tomadas em pouca consideração pelo segmento dominante da sociedade; são unidades auto-conscientes ligadas pelos traços que os seus membros partilham e pelas restrições que os mesmos produzem; a qualidade de membro de uma minoria é transmitida pela regra de descendência a qual é capaz afiliar gerações sucessivas mesmo na ausência de prontamente aparentes traços físicos ou culturais; os povos minoritários, por escolha ou necessidade, tendem a casar dentro do grupo” (Wagley e Harris, 1964: 6).

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem procurado uma definição consensual de “minoria”, mas tem-se deparado com reservas e resistências por parte de vários Estados membros, nomeadamente, os Estados com assento permanente no Conselho de Segurança e de Terceiro Mundo. O primeiro esforço em desenvolver um conceito partiu da Sub-Comissão para Prevenção da Discriminação e Protecção das Minorias quando em 1950 sugeriu que “o termo minoria inclui, dentro do conjunto da população, apenas aqueles grupos não dominantes, que possuem e desejam preservar tradições ou características étnicas, religiosas ou linguísticas estáveis, marcadamente distintas daquelas do resto da população; tais minorias devem propriamente incluir um número de pessoas suficiente em si mesmo para preservar tais tradições e características e devem ser leais ao Estado dos quais sejam nacionais”.² Outros esforços se lhe seguiram ao longo da segunda metade do século XX, mas o único consenso obtido resume-se ao facto de que a identificação de uma minoria envolve a análise de critérios objectivos (grupo de indivíduos não dominante que partilha certas características nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas que são diferentes das da maioria) e subjectivos (vontade por parte dos membros do grupo em preservar as suas características).

As minorias nascem do encontro entre comunidades distintas que disputam ou partilham o mesmo espaço, político ou geográfico. Podem resultar de vários fenómenos demográficos, tais como, conquistas, fluxos migratórios ou transferências forçadas de populações. Nos Balcãs Ocidentais, a repartição das populações, sobretudo após o desmembramento dos impérios Austro-Húngaro e Otomano, nunca coincidiu com as fronteiras políticas que foram sendo definidas através de tratados internacionais. Logo, a tendência para os Estados desta região se tornarem entidades políticas rivais e em permanente antagonismo, deu origem ao termo de “balkanização”, conotado com violência, lutas religiosas e limpeza étnica.

Na região dos Balcãs Ocidentais coexistem minorias étnicas, religiosas e linguísticas. A nível religioso existem comunidades de Católicos Ortodoxos, Muçulmanos, Protestantes e Judeus. A nível linguístico, são utilizados cinco alfabetos – Cirílico, Latino, Grego, Árabe e o Hebreu. Podem-se ainda distinguir dois tipos de minorias: as que têm como vizinho o seu “Estado mãe” (o caso dos turcos na Grécia, dos Gregos na Albânia, e dos Albaneses na Macedónia), e as que não têm “Estado mãe” ou se o têm, não se situa nos Balcãs (o caso dos romas, judeus e arménios, entre outros).

Hoje, tal como no passado, a política dos Estados desta região continua a ser fortemente definida pela protecção dos interesses do grupo étnico dominante. A principal forma de protecção das minorias tem sido o contacto bilateral entre os Estados em benefício de “minorias mútuas”. Desta forma, se as minorias entre Estados vizinhos têm sido um importante factor da política regional, são e têm sido também ao mesmo tempo uma fonte de discórdia e de conflito.

A hierarquia de atitudes, de simpatia ou aversão, em relação às minorias é um dos aspectos que leva à existência de profundas discriminações nestas sociedades. Esta é a situação dos albaneses na Grécia, dos sérvios na Albânia e dos Roma na Bulgária e na Roménia que são considerados de forma extremamente negativa pela população.

Os Balcãs Ocidentais são um lugar onde os direitos das minorias são mal garantidos e protegidos. Apesar da existência de um quadro legal internacional que protege os direitos das minorias e dos contributos de organizações regionais como a UE e a OSCE e de ONG's, vários observadores locais e internacionais continuam a chamar a atenção para a violação dos direitos humanos nesta região, sobretudo ao nível da discriminação racial, brutalidade policial, restrições da liberdade religiosa, violação da liberdade de expressão, de assembleia e associação, cujas vítimas pertencem normalmente a minorias.³

Esta situação complexa agrava-se ainda mais se tivermos em conta a protecção das minorias de Estado para Estado. A variedade legislativa e de práticas administrativas é única e controversa. Num só Estado encontramos grupos minoritários cuja identidade cultural e étnica é protegida legalmente a um nível elevado, mas também grupos cuja própria existência, se bem que claramente observável na sociedade, não é sequer reconhecida oficialmente. Contudo, há que ter em conta que a protecção legal por si só não é suficiente para garantir e proteger estes direitos. Em Estados como os dos Balcãs Ocidentais, em pleno processo de transição, o estado de direito e as instituições são ainda débeis e a situação e protecção das minorias depende da conjuntura interna política e económica, que não tem sido favorável nos últimos anos. Claro que, quanto maior for a minoria e a sua capacidade em se organizar, mais possibilidades tem de ter protegida a sua identidade enquanto minoria.

Se bem que os conflitos de carácter étnico e político sempre existiram nesta região, com o fim da guerra-fria e o colapso da ex-Jugoslávia estes agravaram-se e tornaram-se mais evidentes devido a um conjunto negativo de factores, tais como: instabilidade económica, degradação ambiental, corrupção, crime organizado e terrorismo. E, num mundo de interdependência regional e global, todos estes factores para lá de afectarem num primeiro momento a consolidação da democracia nos Estados dos Balcãs Ocidentais, afectam também, com maior ou menor intensidade, todo o sistema de segurança europeu.

As Minorias e a Segurança

A existência de minorias no interior dos Estados é normalmente considerada uma ameaça à segurança. É por isso, um assunto complexo que se transforma num problema de segurança quando estão reunidos alguns elementos, tais como, a existência de repressão ou política de assimilação dos grupos minoritários por parte do Estado, a dimensão da comunidade minoritária e o seu grau de concentração territorial, a sua localização (perto da fronteira), as suas caracte-

ísticas, o grau da sua auto-consciência enquanto minoria, o nível da cultura política e cívica, quer por parte da população maioritária, quer por parte da minoritária, o grau de urbanização da minoria e a duração do seu estatuto de minoria (minorias tradicionais versus novas minorias). Convém, no entanto, referir que nem sempre estes elementos têm o mesmo efeito. Uma política repressiva em relação a uma minoria pode eliminar a ameaça de segurança a curto prazo, mas fomentar problemas de instabilidade a longo prazo. No conflito da ex-Jugoslávia, as comunidades de Sérvios e Croatas que se encontravam fora dos seus Estados nacionais foram usados como pretexto para aspirações territoriais, especialmente contra a Croácia e Bósnia Herzegovina. Em consequência, assistiu-se ao deslocamento – voluntário ou forçado – destas populações de territórios onde sempre viveram, para os seus respectivos “Estados-mãe”.

Quando as minorias não são numericamente relevantes ou se encontram dispersas pelo território do Estado, deixam de ser consideradas uma ameaça à segurança, passando os Estados a adoptarem, nestes casos, uma política relativamente tolerante e não-discriminatória.

Também o nível de urbanização pode desempenhar um papel diferente consoante as situações. As minorias que habitam em zonas rurais tendem a preservar a sua identidade e mais facilmente se organizam em grupos compactos numa situação de crise. Pelo contrário, quanto mais urbanizada for a minoria mais ela tende a misturar-se com a cultura dominante. No entanto, o processo de urbanização e de educação de uma elite intelectual pode estimular a identidade e o aparecimento de uma minoria realçando as suas aspirações e radicalismo.

De igual modo, a duração do estatuto de minoria pode desempenhar diferentes funções em diferentes períodos e situações. As mais “antigas” ou minorias “tradicionais” não colocam na maior parte dos casos problemas de segurança, enquanto que, alguns grupos, resultantes de mudanças territoriais ou do desmembramento do Estado, podem tornar-se um assunto de segurança. É o caso dos sérvios na Croácia e dos sérvios e croatas na Bósnia-Herzegovina. No entanto, algumas minorias mais recentes – reconhecidas ou não – como os sérvios, croatas e bósnios na Eslovénia não são consideradas ameaça à segurança, mas as minorias “tradicionais”, dos albaneses do Kosovo e dos albaneses na Macedónia constituem de forma crescente tal ameaça. Pode-se assim afirmar que a importância destes factores é apenas relativa e secundária e podem fazer diferença conjuntamente com outros factores como a repressão e o irredentismo.⁴

A relação entre as minorias e a segurança tem sido alvo de discussão nas relações internacionais. Para entender a interdependência entre os dois conceitos tem que se ter em conta o fim da ordem bipolar e o novo conceito de segurança que passou a ser multidimensional.

A segurança internacional deixou de se basear na confrontação bipolar e passou a estar relacionada com um série de conflitos de baixa intensidade a nível regional e local. Ao mesmo tempo, as ameaças à segurança já não são baseadas apenas nos conflitos militares, mas também, em preocupações de carácter político, económico, social e mesmo ambiental, expressas no termo de “societal security” definido pela Escola de Copenhaga no início dos anos 1990. Esta mudança do conteúdo do conceito de segurança trouxe uma mudança na natureza da acção internacional, principalmente conduzida pela ONU, de operações clássicas de manutenção da paz para operações visando a construção da paz após o fim dos conflitos e de imposição da paz. A nova agenda para a segurança tornou-se consideravelmente menos monolítica e global, e consideravelmente mais diversa, regional e local do que a anterior (Buzan, 1999: 12).

A agenda de segurança do pós guerra fria pode ser analisada de acordo com Barry Buzan utilizando a teoria complexa de segurança, que considera que todos os Estados no sistema estão envolvidos numa “rede global de interdependência ao nível da segurança. Mas porque muitas das ameaças políticas e militares se espalham mais facilmente a curta do que a longas distâncias, a insegurança está muitas vezes associada à proximidade” (Buzan, 1999: 2). A segurança complexa é definida como “um conjunto de Estados cujas maiores percepções de segurança e preocupações estão tão interligadas que os seus problemas de segurança nacionais não podem ser analisados razoavelmente ou resolvidos de forma separada” (Buzan, 1991).

Tendo consciência desta transformação na agenda de segurança, várias organizações regionais estenderam as suas funções para lá de objectivos marcadamente económicos para a cooperação em problemas mais vastos e com carácter transnacional relacionados com a segurança. Esta mudança foi acentuada após os atentados de 11 de Setembro de 2001 nos EUA.

A UE é um bom exemplo desta evolução tendo criado a sua própria capacidade de prevenção de conflitos e de construção de paz, aumentando ao mesmo tempo o alcance destas acções à gestão de crises.

O contributo da UE

A importância que a UE atribui à região dos Balcãs Ocidentais ficou bem visível, quer na Agenda de Salónica para os Balcãs Ocidentais em Junho de 2003, quer no texto apresentado por Javier Solana em Dezembro de 2003 ao Conselho Europeu designado “Uma Europa Segura num Mundo Melhor. Estratégia Europeia em Matéria de Segurança”, onde afirma que a “melhor protecção para a nossa segurança é um mundo constituído por Estados democráticos bem governados. As melhores formas de reforçar a ordem internacional são a disseminação dos princípios da boa governação, o apoio às reformas sociais e políticas, a luta contra a corrupção e os abusos de poder, o estabelecimento do primado do direito e a protecção dos direitos humanos” (Solana, 2003: 10).

De facto, o desenvolvimento de instituições democráticas, quer dentro da população minoritária, quer maioritária (no que se refere à totalidade do país), tem um impacto positivo no relacionamento de ambas, reduzindo significativamente a ameaça que estas podem representar para a estabilidade e segurança destes Estados. Contudo, a construção de democracias e de sociedades tolerantes é um longo e difícil processo. Em países com uma complexa estrutura étnica como aquela que caracteriza os países dos Balcãs Ocidentais, o problema das minorias continua a ser não só, uma questão de direitos humanos, como também de segurança. Em processo de transição política, económica e social, este grupo de Estados tem sido confrontado com instabilidade social e conflitos étnicos que resultam, entre outros factores, dos custos económicos e sociais das reformas que têm sido empreendidas pelos Estados. Estas têm dado origem a movimentos de minorias que lutam por uma maior autonomia e até independência, e estão na origem de tensões entre populações maioritárias e minoritárias.

A implantação da democracia e sua posterior consolidação depende em grande parte da segurança. Em regiões como a dos Balcãs Ocidentais onde as pessoas se debatem com altos níveis de desemprego e inflação, crime organizado

e corrupção endémica, escassez de comida e tensão étnica, as oportunidades para a afirmação da sociedade civil e das crenças democráticas são reduzidas. Como refere Tuporkovski, “uma transição produtiva para o que as pessoas dos Balcãs esperam ser uma sociedade mais próspera e estável não é possível sem um avanço económico permanente e previsível. Esta é uma condição essencial, pois seria muito difícil ver como o desenvolvimento democrático e a estabilidade podem sobreviver numa região, se não forem criadas condições nas quais o crescimento económico seja central a todo o desenvolvimento” (Tuporkovski, 2003: 15-16).

No sentido de ajudar o processo de democratização na região dos Balcãs Ocidentais, a UE tem adoptado várias estratégias e instrumentos que visam promover a estabilidade e segurança de toda a região.⁵ Para lá da ajuda meramente financeira, podem destacar-se a “Regional Approach”, o Processo de Estabilização e Associação, o Pacto de Estabilidade para o Sudeste Europeu, os Acordos de Estabilização e de Associação e as Parcerias Europeias.

A “Regional Approach”, criada em 1997, visa o enquadramento das relações entre a UE e os países da região dos Balcãs no sentido de promover e reforçar a estabilidade, a boa governação e a recuperação económica destes Estados. Com esta estratégia, a UE impõe condições políticas e económicas ao desenvolvimento de relações bilaterais com cada um dos Estados. Estas condições incluem questões essenciais, tais como: o respeito por princípios democráticos, direitos humanos, estado de direito, protecção das minorias, regresso dos refugiados, implementação dos Acordos de Dayton, total cooperação com o Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia, reformas económicas e cooperação regional. A ideia subjacente a esta última condição baseia-se no facto de que a UE, seguindo o seu próprio modelo, acredita que a cooperação entre Estados vizinhos ajuda a promover a estabilidade e o desenvolvimento servindo mutuamente os interesses dos Estados envolvidos. Contudo, esta estratégia, se bem que importante, tem os seus limites numa região como a dos Balcãs Ocidentais, onde os Estados têm estruturas económicas, políticas e sociais diferentes e onde o passado histórico de conflito está ainda presente entre as diversas populações.

Posteriormente, foram também criados outros instrumentos como o Processo de Estabilização e Associação⁶ e o Pacto de Estabilidade para o Sudeste Europeu⁷ que visam essencialmente a aproximação e a preparação destes países para uma futura integração na UE e ajudar a promover a paz, a estabilidade e o desenvolvimento económico da região. A perspectiva de adesão futura dos Estados dos Balcãs Ocidentais tem sido afirmada em vários Conselhos Europeus e tem funcionado como um forte incentivo à continuação dos processos de transição.⁸ Contudo, até agora apenas a Croácia e a Macedónia conseguiram obter o estatuto de países candidatos.

Neste processo de aproximação à UE, foram também criados os Acordos de Estabilização e de Associação (AEA) e o estabelecimento de Parcerias Europeias com alguns Estados da região que visam ajudar a adopção de reformas consideradas necessárias no processo de aproximação à UE.

Os AEA criam um quadro legal para o relacionamento entre a UE e cada um destes Estados (o caso da Macedónia a partir de Abril de 2001), cobrindo áreas como o diálogo político, mercado interno e a passagem das normas comunitárias para as respectivas ordens jurídicas internas (processo de *acquis communautaire*). Se bem que questões como o respeito pelos direitos das minorias, constitua um ponto fundamental destes acordos, e se bem que países como a

Macedónia não cumpram ainda esta condição, a assinatura destes acordos serve, acima de tudo, para responsabilizar os governos e chamar a atenção para a importância do cumprimento e do respeito por princípios democráticos básicos.

Por sua vez, as Parcerias Europeias identificam prioridades a curto e médio prazo que estes Estados terão que cumprir no seu processo de aproximação e integração na UE. São de destacar, o reforço do estado de direito, o melhoramento do funcionamento da administração pública e a reforma do sistema judicial, e a luta contra a corrupção e o crime organizado. O cumprimento com sucesso destas prioridades dará aos Estados desta região um quadro legislativo e institucional que os ajudará a atingir um dos seus objectivos fundamentais: a sua adesão à UE.

As iniciativas da UE nesta região também se processam ao nível da segurança e defesa. São disso exemplo as operações Concordia (primeira operação militar da UE no âmbito da Política de Segurança e Defesa) e Proxima na Macedónia e a operação Althea na Bósnia-Herzegovina (BiH). A operação Concordia começou em Março de 2003 a pedido do governo da Macedónia para monitorizar a situação de segurança e ajudar a implementar medidas de confiança entre as comunidades macedónia e albanesa. Terminou em Dezembro de 2003 e foi substituída pela operação Próxima, missão policial que trabalhou de perto com entidades governamentais, pressionando no sentido do diálogo e da cooperação.⁹ Ambas as missões, uma de carácter militar outra policial, tiveram um impacto positivo na aproximação da Macedónia à UE uma vez que fizeram parte do processo de difusão de normas que ajudam à resolução pacífica dos problemas, ao respeito pelos direitos humanos e das minorias e implementação do estado de direito. Por sua vez, a operação militar Althea na BiH, em Dezembro de 2004, no âmbito da gestão de crises, tem como objectivo manter a estabilidade político social na BiH e prevenir a ocorrência de eventuais conflitos nas áreas de maior tensão e risco.¹⁰

O contributo da OSCE

Enquanto organização regional, a OSCE tem estado a contribuir de forma decisiva para o processo de pacificação, estabilização e democratização em curso na região dos Balcãs Ocidentais. É no âmbito da diplomacia preventiva que a OSCE tem comprovado o seu protagonismo regional mediante a implementação de diversas missões. Na região dos Balcãs tem actualmente missões na BiH, Croácia, Sérvia, Kosovo, Albânia e Macedónia que asseguram, entre outras questões, o respeito pelos direitos das minorias. A OSCE tem actuado neste tipo de missões ao abrigo dos princípios fundamentais da Acta de Helsínquia (não recurso à violência, regulamentação pacífica de diferendos, direito à integridade territorial e respeito pelos direitos humanos e das minorias nacionais, em conformidade com os Objectivos e Princípios da Carta das Nações Unidas e com conteúdo do Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas).

As minorias representam um dos assuntos mais controversos nas relações internacionais, uma vez que toca a unidade nacional, a soberania e a integridade territorial dos Estados. Mesmo os Estados mais restritos não negam a importância dos direitos das minorias, pelo menos ao nível individual. Os direitos das minorias, nomeadamente, nas áreas da cultura e da educação têm uma grande aceitação. No entanto, os direitos políticos, incluindo o direito de auto-governança, particularmente em relação à autonomia territorial, são ainda disputados.

A maior parte dos textos sobre minorias afirmam a inviolabilidade das fronteiras do Estado e a sua suprema autoridade sobre os seus cidadãos, independentemente de serem ou não membros de minorias. De qualquer forma, uma norma geralmente aceite é a de que assuntos como os direitos das minorias não podem ser uma exclusiva prerrogativa dos Estados, especialmente se têm, como acontece a maior parte das vezes, implicações ao nível da segurança.

Na Cimeira da OSCE em Lisboa em 1996 afirmou-se que os conflitos étnicos representam uma das maiores ameaças à segurança e estabilidade na Europa. No artigo 2 da Declaração de Lisboa sobre o Modelo de Segurança Comum e Global para a Europa no Século XXI refere-se que “tensões étnicas, nacionalismo agressivo, violação dos direitos das pessoas que pertencem a minorias nacionais, assim como dificuldades sérias na transição económica podem ameaçar a estabilidade e também se espalhar para outros Estados”. Também na crise do Kosovo em 1998, a OSCE referiu que a crise não era apenas um assunto interno da República Federal da Jugoslávia uma vez que, para lá da violação dos princípios da OSCE e dos compromissos sobre direitos humanos, tinha um impacto significativo na segurança da região.

Apesar das diferentes posições e interesses dos Estados europeus sobre os direitos das minorias enquanto direitos individuais ou colectivos, o relacionamento desta questão com as preocupações de segurança começou no Documento de Copenhaga da Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) sobre a dimensão humana em 1990. Neste ficou explícito que os direitos das minorias nacionais “são um factor essencial para a paz, justiça, estabilidade e democracia”, referindo que esses direitos deveriam ser gozados colectivamente. Em 1991 o Relatório de Genebra de especialistas sobre minorias nacionais da CSCE foi ainda mais longe e reconheceu que os assuntos referentes a minorias nacionais “são assuntos de preocupação internacional legítima e não constituem um assunto interno exclusivo do respectivo Estado”.

Antes de 1989, o tema das minorias era normalmente utilizado como uma prerrogativa das políticas nacionais, depois dessa data e após as mudanças que atingiram a Europa, este assunto passou a ser alvo de preocupação legítima da comunidade internacional. Esta alteração, introduzida no Documento de Genebra em 1991, foi repetida e reforçada no Documento de Moscovo sobre dimensão humana da CSCE no mesmo ano, e no Documento de Helsínquia da Cimeira da CSCE em 1992. Também o Conselho da Europa adoptou uma aproximação similar, referindo no primeiro artigo da Convenção Europeia para a Protecção das Minorias Nacionais de 1995 que os direitos das minorias são “um assunto da cooperação internacional”.

Na Cimeira de Istambul da OSCE em Novembro de 1999, foi aprovada a Carta da OSCE para a Segurança Europeia que divide as áreas de actuação da OSCE em três dimensões: a humana, a político-militar e a económica e ambiental. Estas três dimensões respondem à ênfase que a OSCE outorga à segurança, definindo-a como instrumento primário de alerta preventivo, prevenção de conflitos, administração de crises e reabilitação pós-conflito. Entre as suas iniciativas, destaca-se a criação do mecanismo de dimensão humana que pode ser invocado por um Estado participante face a outros Estados em casos de presumida não-aplicação dos compromissos no que se refere ao respeito pelos direitos humanos. Com referência aos direitos das minorias este mecanismo já foi aplicado à Croácia, Estónia, Roménia e à Sérvia.

Também em 1992, por iniciativa da Holanda e com o apoio da UE, foi criado no âmbito da OSCE, o Alto Comissário para as Minorias Nacionais, demonstrando desta forma o reconhecimento por parte dos Estados da ligação entre a

questão das minorias e a segurança. Os conflitos violentos de hoje são veiculados e exacerbados por tensões étnicas entre maioria e minorias. Estas tensões têm origem em sentimentos não só de exclusão e alienação da sociedade, como também de ameaça à sua identidade – étnica, linguística e religiosa. Tais tensões podem levar ao conflito numa situação onde as fronteiras do Estado são alvo de disputa, onde há instabilidade económica, social e política ou onde certos Estados procuram restabelecer uma identidade nacional após a sua independência, por vezes à custa da identidade das minorias que vivem dentro das suas fronteiras. Estas tensões internas podem ter repercussões complexas na segurança dos contextos regional e internacional, pelo menos em termos de impacto no “Estado mãe” ou nas comunidades vizinhas. Com a criação do Alto Comissário, foi dada ênfase à necessidade de não reagir meramente às crises, mas procurar criar mecanismos que ajudem a prevenir futuros conflitos.

Entre as funções do Alto Comissário destacam-se: resolver ou reduzir tensões decorrentes de questões relacionadas com as minorias, antes que estas atinjam proporções de crise, nomeadamente através da promoção do diálogo e da cooperação entre os governos e as suas minorias; fornecer informação rigorosa sobre conflitos de minorias nos Estados participantes da OSCE; e promover uma acção coordenada dos Estados no que respeita ao reforço e utilização mais efectiva dos mecanismos já existentes para a prevenção e resolução de conflitos.

Munidos desta informação, os governos encontram-se em melhor posição para determinar as acções que deverão adoptar no sentido de prevenir que os conflitos assumam uma forma violenta. Esta função de alerta antecipado é de particular importância na região dos Balcãs Ocidentais caracterizada como vimos por uma complexa interpenetração de etnias, línguas, tradições e religiões que fazem com que as populações vivam em perpétuo conflito. Qualquer forma de violência pode, por isso, atravessar as fronteiras nacionais e arrastar outros Estados, com o risco de se criarem conflitos regionais e movimentos de refugiados incontroláveis. Neste sentido, a função do Alto Comissário nos Balcãs e noutras regiões da Europa consiste não é só em supervisionar o cumprimento de obrigações nesta área, como também, agir como instrumento de prevenção e de alerta antecipado em situações onde as questões de minorias podem desembocar em ameaças à segurança.

Para orientar as entidades oficiais na criação de mecanismos políticos e legais de apoio a relações inter-étnicas harmoniosas, têm sido publicados vários documentos elaborados por especialistas sob os auspícios do Alto Comissário, donde se destacam: as Recomendações de Haia relacionadas com os Direitos das Minorias Nacionais à Educação (1996); as Recomendações de Oslo relacionadas com os Direitos Linguísticos das Minorias Nacionais (1998); as Recomendações de Lund sobre a Participação Efectiva das Minorias Nacionais na Vida Pública (1999); Orientações sobre o Uso das Línguas Minoritárias nos Media (2003) e, mais recentemente, as Recomendações sobre o Policiamento nas Sociedades Multiétnicas (2006).¹¹ Neste último, destaca-se que uma relação de confiança entre a polícia e as minorias beneficia ambas as partes. Por um lado, as operações policiais passam a ter acesso a informação veiculada pelos recrutas pertencentes a grupos minoritários que terão também conhecimentos específicos sobre as respectivas minorias; por outro lado, as minorias terão uma maior responsabilidade pela segurança das suas comunidades estando a polícia mais atenta às suas preocupações. Também obtém melhor acesso ao sistema judicial e a oportunidade de resolver de forma pacífica os conflitos.

A actuação do Alto Comissário para as Minorias Nacionais nos Balcãs, o Embaixador Rolf Ekéus, resume-se ao aconselhamento e orientação ao nível das reformas que estão a ser processadas no âmbito legislativo. Este é o caso da Sérvia e da Macedónia. Tendo em conta que são sociedades multiétnicas, o trabalho do Alto Comissário tem sido no sentido de encontrar soluções que ajudem a compatibilizar os interesses das minorias com os interesses do Estado. Ao sensibilizar os governos para a importância do respeito dos direitos básicos das minorias, procura promover o diálogo entre as diferentes comunidades, criar oportunidades para a utilização de línguas minoritárias, proteger a identidade cultural e encorajar a participação das minorias na vida pública destes Estados. Se bem que todos estes aspectos sejam fundamentais na criação da estabilidade e da segurança da região, tem sido difícil a sua aceitação plena por parte deste grupo de Estados. Entre outras razões, encontra-se a existência de grupos minoritários que desejam a independência de forma violenta o que coloca em causa, não só a integridade dos Estados, como também a sua autoridade. Foi o que aconteceu na Macedónia em 2001 e em 2004, quando grupos de radicais albaneses chegaram a controlar algumas zonas do país.

Conclusão

O problema das minorias é uma das questões mais sensíveis no mundo global. Está relacionada com assuntos como soberania, integridade territorial, auto-determinação dos povos, segurança, entre outros. Neste sentido, o direito das minorias tem permanecido como um dos mais graves problemas nas relações entre os Estados, estando na origem de muitos conflitos de carácter étnico. São exemplos recentes os conflitos na BiH (1992-1995), na Croácia (1991-1995) e no Kosovo (1996-1999). Nestes, a Europa testemunhou as piores atrocidades cometidas contra minorias desde 1945 (incluindo tortura, assassinato e deslocamento forçado). Mesmo as minorias que não sofreram uma profunda discriminação ou desmembramento estiveram excluídas da total participação em sectores da vida pública, como a educação ou a saúde.

As tensões entre populações maioritárias e minoritárias surgem de diferenças sobre determinados assuntos como o direito destas manterem a sua identidade e preservar a sua língua, cultura e religião; da discriminação da participação na vida pública do Estado ou de igual acesso a oportunidades económicas. Tais diferenças são por vezes radicalizadas, dando origem a conflitos que afectam não só os Estados como toda a região.

A integração das minorias em sociedades multiétnicas – onde haja respeito pela sua identidade cultural, linguística e religiosa e se reconhece o valor da diversidade – é a melhor forma de reduzir tensões. A integração envolve direitos e responsabilidades dos dois lados. As minorias cujos direitos culturais são respeitados e que participam em igualdade na vida política e económica do Estado não constituem uma ameaça ao Estado. Pelo contrário, podem contribuir para o seu desenvolvimento e servir de “ponte” no relacionamento com Estados da região. A procura de acordos mutuamente aceitáveis entre grupos diferentes será a melhor estratégia para prevenir conflitos.

Para conter e evitar o evoluir de tensões étnicas na região dos Balcãs tem sido importante a acção empreendida quer pela UE, quer pela OSCE. Ao nível da UE, a acção tem sido mais vasta tendo em conta a ajuda financeira, o apoio

e orientação político-económica nas reformas adoptadas, com particular destaque para a ênfase dado ao respeito de princípios e valores que garantem a coexistência de comunidades com diferentes características. Ao nível da OSCE, o papel desempenhado pelo Alto Comissário para as Minorias Nacionais tem sido importante na identificação e na procura antecipada da resolução de tensões étnicas que possam afectar a paz e a estabilidade não só na região dos Balcãs, como também, em todo o continente europeu.

¹ A designação de Balcãs Ocidentais é utilizada pela União Europeia em todos os seus documentos oficiais.

² UNDOC E/CN.4/641 Anexo I, Resolução II.

³ Vários relatórios da Human Rights Watch referem por exemplo, repetidas violações dos direitos humanos dos albaneses por parte do governo da Macedónia. Ver a este propósito Human Rights Watch, Europe/Central Asia: Macedonia. [<http://www.hrw.org/europe/macedonia.php>]. Ver também Human Rights Watch World Report 2005.

⁴ Entende-se por irredentismo, a pretensão de anexação de territórios sujeitos à administração de um outro Estado com fundamento em identidades de ordem étnico-cultural ou históricas.

⁵ Sobre este assunto ver, por exemplo, Comissão Europeia (2004) *Former Yugoslavia Republic of Macedonia, Stabilization and Association Report 2004*, [COM (2004) 204 final], Bruxelas; e, Comissão Europeia (2003) *The SAP for South East Europe*. Segundo relatório anual. Bruxelas [COM(2003) 139 final].

⁶ O Processo de Estabilização e Associação foi criado em Maio de 1999. Baseia-se numa aproximação gradual dos Estados dos Balcãs Ocidentais à UE através da ajuda financeira, preferências comerciais, diálogo, apoio técnico e relações contratuais.

⁷ O Pacto de Estabilidade para o Sudeste Europeu foi adoptado na Cimeira de Colónia em Junho de 1999. Foi conduzido pela UE e estabelece um quadro para a cooperação envolvendo não só os Estados membros, a Comissão Europeia e os Estados da região, como também os Estados Unidos, Rússia, Organizações Internacionais como a ONU, o Alto Comissário para os Refugiados, o Conselho da Europa, a Organização do Tratado do Atlântico Norte, a OSCE e instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, o Banco Europeu de Investimentos e o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento. Ver Coordenador Especial para o Pacto de Estabilidade para o Sudeste Europeu, Relatório Anual, 2004. Disponível em [www.stabilitypact.org].

⁸ São disso exemplo, o Conselho Europeu de Copenhaga em Dezembro de 2002 e o Conselho Europeu de Março de 2003.

⁹ A operação Próxima terminou em Dezembro de 2005, tendo sido substituída pela EUPAT.

¹⁰ Para uma análise mais pormenorizada destas e de outras operações da UE ver [http://www.mdn.gov.pt/defesa/estrutura/Organograma/DGPDN/Departamento_RM/Sumula_89.pdf].

¹¹ Todos estes documentos estão disponíveis em várias línguas em [www.osce.org/hcnm].

Bibliografia

Bilandzic, Vladimir (1998) *Minorities and Security*. Center of Documentation and Information on Minorities in Europe – Southeast Europe, Workshop on “Minorities in the Balkans”, France.

Buzan, Barry. (1999) ‘Comprehensive Security’. In *World Encyclopedia of Peace*. 2.^a Edição, Oceana Publications.

- Buzan, Barry (1991) *Peoples, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold Era*. Chapel Hill: The University of North Carolina.
- Brown, Steven (2001) *Nationalism and Ethnic Conflict*. Londres: MIT Press.
- Comissão Europeia (2004) *Former Yugoslavia Republic of Macedonia, Stabilization and Association Report 2004*, [COM (2004) 204 final], Bruxelas.
- Comissão Europeia (2003) *The SAP for South East Europe*. 2.º Relatório anual. Bruxelas [COM(2003) 139 final].
- Coordenador Especial para o Pacto de Estabilidade para o Sudeste Europeu, Relatório Annual, 2004. Disponível em [www.stabilitypact.org].
- Euroactiv (November 2004) Summit confirms EU prospects for Western Balkans. Disponível em [www.euroactiv.com].
- Fenenko, Aleksei (2002) Balkan Factor and European Security, *International Affairs*, Vol. 48 (2), pp. 19-33. [http://www.osce.org/hcnm/item_2_67.html].
- Krassimir Kanev (1999) The Balkans and its Minorities. Disponível em [http://www.greekhelsinki.gr/english/organizations/cedime.html].
- Kymlicka, W (1995) *The Rights of Minority Cultures*. Oxford: Oxford University Press.
- Inder Singh, A. (2001) *Democracy, Ethnic Diversity and Security in Post-Communist Europe*. Westport: Praeger.
- Nikolic, Lazar (2003) Ethnic Prejudices and Discrimination: The Case of Kosovo. In Bieber, Florian & Daskalo Vski, Zidas (ed.) – *Understanding the War in Kosovo*. Londres: Frank Cass.
- Russet, Bruce (1993) *Grasping the democratic peace principles for a post-cold war world*. Princeton: Princeton University Press.
- Solana, Javier (2003) Uma Europa Segura num Mundo Melhor. Estratégia Europeia em Matéria de Segurança. Disponível em [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf].
- Schevill, Ferdinand (1995) *A History of the Balkans*. Londres: Barnes & Noble Books.
- Tuporkovski, Vasil (2003) Is the war in Kosovo the last Balkan war?, In *Mediterranean Quarterly*, Vol. 14 (2), pp. 15-20.
- UNDOC E/CN.4/641 Anexo I, Resolução II.
- Wagley, Ch. e Harris, M. (1964) *Minorities in the New World*. Nova Iorque: Columbia, University Press.
- Van der Stoep, M. (1999) Early warning and early action: preventing inter-ethnic conflict. Discurso do Alto Comissário para as Minorias Nacionais. Royal Institute of International Affairs. Londres, 9 Julho 1999.