



Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

O papel das Organizações não-Governamentais no processo de peacebuilding – Caso de estudo o conflito Kosovar durante o período de 1999 a 2003.

Ana Margarida Martins Cardoso

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Estudos de Desenvolvimento

Orientador:

Tenente-Coronel Doutor Luís Manuel Brás Bernardino, Professor, Academia Militar

setembro, 2016



Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

O papel das Organizações não-Governamentais no processo de peacebuilding – Caso de estudo o conflito Kosovar durante o período de 1999 a 2003.

Ana Margarida Martins Cardoso

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Estudos de Desenvolvimento

Orientador:

Tenente-Coronel Doutor Luís Manuel Brás Bernardino, Professor, Academia Militar

setembro, 2016

Agradecimentos

Esta foi a derradeira parte que escrevi para a tese, e durante algum tempo questioneimei-me se a devia escrever ou não. Uma tese de mestrado é um trabalho solitário e que em nada enaltece as relações sociais. Não obstante, não posso deixar de prestar a minha sentida homenagem a quem me acompanhou e apoiou neste processo. Assim, e sem uma ordem específica, gostaria de agradecer à World Vision Albania e Kosovo, principalmente Bardha Qokaj, do departamento de comunicação, pelo trabalho conjunto para que a entrevista com Orjana Demaliaj se efetivasse; ao Tenente-Coronel Dr. Luís Bernardino por ter sido um orientador tão presente, esclarecedor e acessível; ao “Cinema Illegal” e aos “Estarolas” por estarem presentes e disponíveis para momentos de descontração; aos meus colegas de mestrado, principalmente à Jovana e ao João Bandeira por quase termos combinado umas férias em agosto (que utópicos!) e à Andreia Veríssimo por me ajudar na formatação do documento; à minha tia Isabel Palma por permitir que invadisse o seu escritório fora de horário laboral; à Catarina Amaral por tanto me ouvir e mostrar que tudo era normal; ao Paulo Pimpão por acreditar e transmitir tanta confiança em mim que me deu muito ânimo; à Vera Escudeiro por ter revisto a minha tese toda e não ter deixado escapar um único mês do ano com letra maiúscula; à minha família por não me ter massacrado com perguntas e por estarem presentes que precisei do seu apoio; à minha irmã Teresa Cardoso por ter lido textos sobre o conceito de paz em voz alta, como se fossem histórias de embalar, quando a saúde me pregou uma partida; ao meu Padrinho Luís Martins por ser o meu exemplo; e ao meu Avô Manuel Cabrita por me ter iluminado o caminho.

A todos estes, e a outros que me vou lembrar depois de entregar a tese, o meu sincero agradecimento.

Resumo

Inserida no mestrado de Estudos de Desenvolvimento, esta tese foca a importância do terceiro sector, principalmente das ONG, nos processos de reconstrução pós-conflito. Partiu-se da questão “De que forma é estabelecida a cooperação entre ONG no quadro das missões de paz da ONU e como esta contribui para a construção de paz sustentável no Kosovo entre 1999 e 2003?”. Para responder, recorreu-se ao modelo hipotético-dedutivo, através da realização de uma intensa pesquisa bibliográfica. Optou-se também pela realização de entrevistas, que após várias tentativas obteve-se uma conversa com a delegação da World Vision Kosovo e Albânia.

Concluimos que existe um empenho na cooperação entre as organizações, no entanto há um longo percurso para que este seja mais coeso e com resultados mais consequentes nos domínios do apoio ao desenvolvimento e da segurança. O exemplo kosovar foi embrionário mas considerado positivo, já que o CIMIC no caso da OTAN, e o HCIC da UNMIK têm sido replicados. Ainda assim, denota-se um clima de alguma desconfiança e afastamento entre os atores no terreno, já que a coordenação de trabalhos desenvolvidos pelas ONG e Nações Unidas nem sempre foram asseguradas. Esta situação leva a que as organizações tenham dificuldades em acreditar nos fundamentos humanitários quer da ONU quer da OTAN, afirmando que algumas ONG são usadas para que os níveis de confiança nas instituições militares sejam maiores. Curiosamente, as ONGs são menos cooperativas e que partilham menos informação, não dotando os projetos com a sustentabilidade necessária para que estes tenham resultados a médio-longo prazo.

Palavras-Chave: Cooperação, Peacebuilding, ONG, Pós-conflito, Kosovo

Sistema de classificação JEL: D740, F550.

Abstrat

Inserted in the Master of Development Studies, this thesis focuses on the importance of the third sector, particularly NGOs, in post-conflict reconstruction processes. It started from the question "How is established the cooperation between NGOs in the framework of UN peacekeeping missions and how this contributes to building sustainable peace in Kosovo between 1999 and 2003?". To answer, we used the hypothetical-deductive model, by conducting an intensive literature research. We opted also for the interviews, which after several attempts got up a conversation with the delegation of World Vision Kosovo and Albania.

We conclude that there is a commitment in cooperation between organizations, however there is a long way in order to be more cohesive and turn in more consequential results in the fields of development assistance and security. The Kosovar example was embryonic but considered positive, as the CIMIC in the case of NATO, and the HCIC UNMIK have been replicated on other missions. Still, it denotes a climate of distrust and some distance between the actors on the operation field, as the work coordination done by the United Nations and NGOs were not always assured. This means that organizations have difficulty in believing in humanitarian foundations of UN or NATO, claiming that some NGOs are used to elevate the levels of trusts in the military institutions. Interestingly, NGOs are less cooperative and tend to share less information, not providing projects with sustainability necessary for them to have results in the medium to long term.

Keyword: Cooperation, peacebuilding, NGOs, post-conflict, Kosovo.

JEL Classification System: D740, F550.

Glossário de Siglas

ACNUR	Alto Comissariado para os Refugiados
ACTORD	Ordem de ativação da OTAN
ACTWARN	Aviso de ativação da OTAN
CIMIC	Cooperação Civil-Militar (do inglês <i>Civil-Military Co-operation</i>)
UE	União Europeia
FMI	Fundo Monetário Internacional
GHD	<i>Good Humanitarian Donorship</i>
HCIC	Centro Comunitário de Informação Humanitária
IRF	<i>Immediate Response Facility</i>
JSC	<i>Joint Steering Committee</i>
KCSF	<i>Kosovar Civil Society Foundation</i>
KVM	<i>Kosovo Verification Mission</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCHA	Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (do inglês <i>Office for the Coordinations of Humanitarian Affairs</i>)
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PBSO	<i>Peacebuilding Support Office</i>
PCIA	<i>Peace And Conflict Impact Assessment</i>

PRF	<i>Peacebuilding Recovery Facility</i>
RFJ	República Federal da Jugoslávia
RFPJ	República Federal Popular da Jugoslávia
RSFJ	República Socialista Federativa da Jugoslávia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância (do inglês <i>United Nations Children's Fund</i>)
UNPBF	Fundo das Nações Unidas para o Peacebuilding (do inglês <i>United Nations Peacebuilding Found</i>)

Índice

Agradecimentos	II
Resumo	III
Abstrat	IV
Glossário de Siglas	V
I. Introdução	1
I.1. Apresentação e Justificação do Tema	1
I.2. Questão central e questões derivadas.....	3
I.3. <i>Hipóteses de Investigação</i>	3
I.4. Metodologia	4
II. Quadro teórico-conceptual	5
II.1. Comunidade Civil e sua organização.....	5
II.1.1. <i>Terceiro Setor</i>	5
II.1.2. <i>Organização Não-Governamental (ONG)</i>	6
II.1.3. <i>A Cooperação Internacional</i>	10
II.1.4. <i>Ajuda Humanitária</i>	12
II.2. Paz Versus Conflito.....	15
II.2.1. <i>Paz</i>	15
II.2.2. <i>Conflito</i>	16
II.3. ONU e os conceitos de Manutenção de Paz	20
II.3.1. <i>Peacemaking</i>	21
II.3.2. <i>Peacekeeping</i>	22
II.3.3. <i>Peace Enforcement</i>	23
II.3.4. <i>Peacebuilding</i>	25
II.4. A Curva do Conflito	28
III. Caso de Estudo: Kosovo 1999/2003	33
III.1. Enquadramento Geográfico	33
III.2. Enquadramento Histórico.....	34
III.3. O conflito kosovar	36
III.3.1. Intervenientes no conflito: ONU e OTAN	37
III.4. Da Curva do Conflito à CIMIC.....	42
IV. Conclusões	47
V. Bibliografia	51
Anexos	54
Anexo A: Entrevista à World Vision Albania & Kosovo	54

Índice de figuras

Figura 1.2 - Modelo de Conflito (adpt. de Mitchell apresentado por Swanström e Weissmann).....	17
Figura 2.2 - Prevenção de Conflito (adpt. de DPKO, 2008, p. 19).....	21
Figura 3.2 - Agravamento e Desagravamento de um conflito.....	28
Figura 4.2 - Ciclo do Conflito (adpt. de Swanström & Weissmann, 2005, p. 11).....	29
Figura 5.2 - Dinâmicas e Resolução de Conflitos (traduzido de Miall, Ramsbotham, & Woodhouse, 2016, p. 29)	30
Figura 1.3 - Mapa do Kosovo	33
Figura 2.3 - Cronologia da intervenção da OTAN e ONU (autoria própria)	39
Figura 3.3 - Curva do Conflito e ONG (autoria própria).....	44

I. Introdução

I.1. Apresentação e Justificação do Tema

A tese apresentada é parte integrante da avaliação para a obtenção do grau de mestre em Estudos de Desenvolvimento. Pretende-se com este ensaio analisar a forma como as Organizações Não-Governamentais (ONGs) contribuem para os processos de paz e de reconstrução em cenários de pós-conflito, operando em parceria com as organizações internacionais, nomeadamente a Organização das Nações Unidas (ONU), e procura analisar a sua importância e principais contributos para o processo reconstrutivo de pós-conflito.

Num Mundo cada vez mais global e globalizado, os conflitos deixaram de ser locais e regionais e a comunidade internacional passou a ter, por isso, um papel preponderante, não só na resolução, mas principalmente na prevenção da conflitualidade. Contudo, e apesar dos mecanismos preventivos serem cada vez mais eficazes, ao observamos que o número de conflitos tem vindo a diminuir, a verdade é que ainda existem muitos confrontos regionalizados e o índice de conflitualidade é significativo, com graves consequências para as sociedades. Somos constantemente informados pela comunicação e redes sociais sobre hostilidade e existência de conflitos entre países, regiões ou ainda entre grupos, pelas mais diferentes razões e motivos. Ao longo da minha vida fui acompanhando, pelos noticiários, o flagelo que é a guerra, e lembro-me com clareza as imagens noturnas dos bombardeamentos da operação ‘Tempestade no Deserto’ em 1991. Poucos anos mais tarde, vejo um familiar partir numa primeira missão de peacekeeping na Bósnia (a primeira de várias que se sucederam, em vários locais) e fiquei com a inquietação de melhor perceber o que se pode fazer para prevenir os conflitos e, principalmente, o que se pode fazer para recuperar as sociedades no pós-conflito.

Apesar de, nessa altura ser ainda uma criança recorro a preocupação constante e a imagem que ficou no meu imaginário. Não entendia bem o porquê de haver guerras, porque é que as reuniões entre Nações não acabam com os conflitos, e muito menos porque é que aqueles militares tinham de ir para lá. Ainda hoje não entendo bem porque é que a natureza humana é tão vil em determinados aspetos, mas compreendo a relevância das missões de paz no quadro global da segurança e a importância de todos os que procuram contribuir para a paz e para a reconstrução dos Estados afetados pelos conflitos.

As questões relacionadas com a cooperação internacional essencialmente, entre a comunidade civil e militar é um assunto relevante uma vez que os conflitos armados continuam a estar presentes nas agendas internacionais e a exigir uma cooperação para a paz e desenvolvimento quer mais eficaz como eficiente. Veja-se por exemplo a 1ª Cimeira Humanitária organizada pela ONU que decorreu nos dias 23 e 24 de Maio de 2016 em Istambul - Turquia. Esta cimeira para além do seu cariz pioneiro, parece apontar para que as organizações sejam unânimes ao concordarem que a assistência humanitária por si só não tem capacidade de resolver as necessidades das 130 milhões de pessoas mais vulneráveis de forma adequada ou sustentável. É por isso necessário uma abordagem inovadora e mais coerente, que foque as causas reais dos problemas, envolvendo mais a diplomacia política para a prevenção e resolução de conflitos, unindo esforços humanitários, de desenvolvimento e de construção de paz. Ban Ki-moon convocou a cimeira de forma a debater as cinco principais responsabilidades de todos:

prevenir e acabar com os conflitos, respeitar as “Leis de Guerra”, não deixar ninguém para trás, trabalhar de forma diferenciada para acabar com a necessidade e investir na humanidade¹.

Neste contexto, defende-se que a segurança e o desenvolvimento andam de mãos dadas, já que sem segurança não existem condições para o desenvolvimento e sem desenvolvimento não poderemos pensar em segurança. Quanto mais desenvolvida está uma nação, quanto mais condições são disponibilizadas à sua população, normalmente é menor a probabilidade de existirem conflitos que levem a guerras (Collier, 2004).

Os atores humanitários continuam a ter um papel preponderante nestes cenários de conflitualidade. Assim, a relevância das ONGs e de outras organizações, tais como o Fundo Monetário Internacional, o World Food Program ou com maior destaque a própria ONU, continuam a pesar bastante nas dinâmicas globais da prevenção e resolução dos conflitos, até mesmo na sua recuperação pós-conflito.

Tendo em consideração a proliferação de atores que atuam ao nível do apoio ao desenvolvimento e na manutenção de paz, torna-se importante perceber de que forma estes estabelecem relações de cooperação e de entreajuda em cenários de pós-conflito, bem como analisar a forma como a comunidade civil, através de organizações e plataformas (mais ou menos globais) podem ser elementos a considerar na fase de reconstrução e de manutenção da paz no pós-conflito.

Ao longo do mestrado, fui abordando questões que se aproximavam do tema da tese, mas não me foi possível clarificar se existe, de facto, uma cooperação formal ou informal entre ONG e ONU, pela inexistência de planos conjuntos onde seja possível constatar que ambas as instituições trabalham para um objetivo comum. A derivação de visões estratégicas pode ser problemática e eventualmente resultar em contradições que podem inclusive motivar mal-entendidos que podem até aumentar as tensões e contribuir para o aumento da conflitualidade num determinado contexto regional.

A comunicação entre comunidade civil e organizações internacionais deve ser entendida como um ponto positivo e essencial, e por isso propus-me estudar se essa comunicação é suficiente, ou se pode ser melhorada de forma a potencializar o trabalho que as instituições desenvolvem no terreno. Poderei assim perceber como e se esta comunicação é relevante, de que forma contribui para um ambiente de paz mais sustentável e se têm um cariz de entreajuda. Ou por outro lado, poderei concluir que a comunicação entre atores de desenvolvimento e reconstrução da paz é deficitária e a ausência de cooperação faz com que determinadas atividades ponham em causa o trabalho desenvolvido por outros elementos. De uma forma mais simples, tornar-se-á eventualmente possível entender se as relações de cooperação entre organizações existem e se são, ou não, relevantes para a manutenção de paz e se influenciam positivamente as missões de pós-conflito.

Assim, o tema central é compreender o papel das ONG nos cenários de pós-conflito e a forma como estas interagem com as missões de paz da ONU, nomeadamente através dos seus projetos de apoio ao desenvolvimento aplicados junto das comunidades. O foco da investigação terá como limite geográfico o Kosovo, através da análise de relações de cooperação estabelecidas entre as ONG e a

¹ Informação recolhida no *site* oficial da Cimeira <https://www.worldhumanitariansummit.org/Learn> (acedido a 21 de setembro de 2016)

ONU no que se refere aos programas de peacekeeping e peacebuilding que foram implementados entre 1999 e 2003.

A tese está dividida em duas partes: teórico e prático. Na primeira parte serão apresentados os conceitos-chave que permitem um melhor entendimento da segunda fase, mais empírica e que permite desenvolver um quadro conceptual de referência, fundamental para melhor percebermos a dimensão do objeto de análise.

1.2. Questão central e questões derivadas

Com este estudo proponho responder a uma questão central:

De que forma é estabelecida a cooperação entre ONG e a ONU no quadro das missões de paz da ONU e quais os contributos dados para a construção de paz sustentável no Kosovo entre 1999 e 2003?

No entanto, há um conjunto de questões derivadas que requerem atenção para que a primeira seja bem entendida e respondida. Por isso apresento três questões essenciais que desconstroem a primeira e que contribuem *per si* para um melhor entendimento e resposta global ao problema em análise:

1. Como é estabelecida a cooperação entre ONG e a ONU nos cenários de pós-conflito?
2. As operações desenvolvidas pela ONU e ONG são concertadas entre si, contribuindo assim para a paz sustentável?
3. Que tipo de cooperação e/ou colaboração houve entre ONG e ONU no Kosovo entre 1999 e 2003?

1.3. Hipóteses de Investigação

Assume-se a premissa de que a ajuda internacional é fundamental para os equilíbrios entre povos, promovendo a paz e a estabilidade em diversos setores, tanto económico como político, não descurando o lado social e a segurança. Assume-se também que a manutenção de paz de um determinado país só é alcançada através da ajuda de várias organizações (tais como a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN – ou a ONU) e que estas constituem um apoio externo, estruturado e sustentável, tornando-se desta forma preponderantes para aumentar os índices de desenvolvimento e de segurança nesses territórios e na sua população.

Ao mesmo tempo, entende-se que as ONG estão presentes em cenários de pós-conflito armado e que desempenham um papel importante na normalização do quotidiano da população local, contribuindo assim para o aumento da economia e da segurança das comunidades locais e regionais, já que sem segurança não existem condições para apostar no desenvolvimento.

Para a elaboração da tese, parto do princípio que existe cooperação entre estas entidades, no entanto pensamos que não se estão a otimizar os recursos e a maximizar os resultados que seriam possíveis, possibilitando níveis de cooperação substancialmente maiores. A fase de transição, de saída

das entidades de apoio ao desenvolvimento, é muito sensível, no sentido em que pode haver situações de dependência e não preparação para uma autonomia ou para que existam condições sustentáveis para gerar desenvolvimento. A sustentabilidade das ações e projetos passam principalmente por envolver a população, quer seja ao nível da governança quer seja no *ownership* dos projetos, pois só com esse envolvimento se pode garantir uma transição suave e com todos os conhecimentos transmitidos. Entende-se assim por *ownership*, de acordo com o trabalho desenvolvido por Xaxás & Vogel (2007), a transição de uma política de cooperação acordada entre país doador e país recetor para um nível de implementação que requer mecanismos participativos ao nível territorial de forma mais efetiva. Estes termos de aceitação requerem a responsabilização de todos os *stakeholders* no processo, quer sejam doadores, governos ou sociedade civil. Pretende-se com este modelo que os países recetores aprendam a caminhar sozinhos, promovendo assim uma cooperação mais efetiva, tendo em consideração aqueles que são os valores culturais, pois é do interesse da comunidade que a ajuda seja bem aplicada e que efetivamente apresente resultados positivos.

I.4. Metodologia

O metodologia adoptada será hipotética-dedutiva, que tem por objetivo apresentar um conjunto de conceitos e hipóteses (quadro teórico), hipóteses estas posteriormente validadas – ou não – (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 17).

De forma a validar as hipóteses já apresentadas, optei por entrevistar as ONG que estiveram no Kosovo durante o período de estudo (1999 a 2003). Foram contactadas dezasseis ONG², no entanto apenas a World Vision Albânia e Kosovo respondeu ao repto de realizar uma entrevista via *Skype*. Entre ausência de respostas e respostas negativas – cuja justificação se prende maioritariamente com o facto de já não terem colaboradores que tenham trabalho nesse período e a falta de tempo –, e apesar das variadíssimas tentativas e insistência, a entrevista conseguida foi esclarecedora e pertinente. O facto da maioria das ONG não terem mostrado disponibilidade para prestar algumas declarações dá uma dimensão diferente ao trabalho, já que será então baseado em trabalhos e relatórios para os quais ONGs e Fundações contribuíram e colaboraram, para além da única entrevista dada. Houve por isso uma profunda pesquisa bibliográfica que desbravou o caminho para o conhecimento e para as respostas às questões supra realizadas.

² Médicos Sem Fronteiras, World Vision, Civil Rights Program/Kosovo, Danish Refugee Council, Caritas Kosovo, Comité Internacional da Cruz Vermelha, Care Kosovo, Project HOPE, Mercy Corps, RESCUE, Cruz de Malta, Safe World, Create Foundation, Plataforma das ONGD (Portugal), Kosovar Civil Societu Foundation e TACSO.

II. Quadro teórico-conceitual

A elaboração de um quadro teórico permite uma normalização conceptual, de forma a criar uma base que informe e sustente o assunto abordado. Os termos e conceitos abordados correspondem àqueles que se entenderam como mais pertinentes e que contribuem para um melhor entendimento.

Procurou definir ajuda humanitária, cooperação internacional e organização não-governamental, tendo em consideração as definições no *Glossary of Humanitarian Terms* (WHO, 2008), no Guia das ONG (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2012), ou ainda o “Estudo sobre a Ajuda Humanitária e de Emergência em Portugal” (Freitas, 2012). Assim, será apresentado um quadro teórico de base para o trabalho, onde será abordada a temática da ajuda humanitária e internacional, paz (positiva e negativa), cooperação internacional e missões de paz (*peacebuilding* e *peacekeeping*), respondendo assim ao paradigma segurança/desenvolvimento.

II.1. Comunidade Civil e sua organização

As Organizações Não-Governamentais são atores no palco da Ajuda Humanitária e do Terceiro Setor, por isso torna-se imperativo entender o que difere estas organizações de outras, bem como perceber o setor onde se inserem.

II.1.1. Terceiro Setor

Assumindo a pertinência do estudo publicado por Carlota Quintão podemos afirmar que o ‘terceiro setor é entendido como ocupando o espaço intermédio e híbrido’ entre o Estado e o mercado. O Estado é assim entendido como o setor público no que toca à esfera económica (primeiro setor), o mercado corresponde ao setor privado e de fins lucrativos (segundo setor) e o terceiro setor é então um ‘conjunto heterogéneo e difuso de organizações de iniciativa e de coletividades da sociedade civil, com características distintas dos restantes’ (2011, p. 6).

A definição de terceiro setor difere muito entre países pois tem associada a questão cultural, daí que cada comunidade apresente uma abordagem diferente. Mas se focarmos na dimensão europeia, entendemos que esta remonta ao século XIX e à grande visibilidade da “Economia Social”, principalmente em França, onde a cultura do associativismo e cooperativismo é mais forte. Diferentes geografias e latitudes apresentam contudo abordagens díspares, como sugere a mesma autora, pois o século XX deu conta do conceito de economia comunitária proveniente da América do Norte ou a economia popular oriunda da América do Sul mas sempre associadas ao setor não lucrativo e/ou voluntário (2011, p. 6).

O terceiro setor apresenta quatro pontos-chave, tendo em conta aquela que é a abordagem europeia sobre a temática. O primeiro ponto remete para a historicidade das organizações que o constituem, bem como o reconhecimento do seu contributo quer sejam estas organizações de cariz cooperativista, mutualista ou religioso. Reconhece-se assim que o terceiro setor tem uma ‘lógica económica plural, assumindo que as suas organizações podem integrar e mobilizar recursos dos três polos (público,

privado e social) anteriormente referidos (...) assim como contemplar a economia monetária e não monetária'. O posicionamento híbrido entre as duas esferas (pública e privada), lucrativo e doméstico é visto como o terceiro ponto e por fim, o terceiro setor – na sua abordagem europeia – pois tem em consideração o seu 'plural e aberto' que privilegia 'uma abordagem analítica da realidade social' (2011, p. 7).

Importa salientar que, para além da abordagem ser diferencial (de acordo com a origem geográfica), o terceiro setor pode também ser visto por outros prismas dependendo do ramo da ciência que aborda o tema. Olaf Corry, baseando-se na obra de Janei e Kuti (2008), afirma que a visão mais economicista tende a focar-se na redistribuição de bens e a visão sociológica nos valores e motivação dos participantes, no entanto salienta que é um setor 'motivado pelos valores e o compromisso com os indivíduos que o compõem' (Corry, 2010, p. 2). Por isso este é diferente dos demais, pois não é dependente e não aceita a manipulação por recompensas e privações, recorrendo antes a valores e ideologias partilhadas.

O terceiro setor não está isento e imune de críticas ou contestação face ao trabalho que desenvolve. Corry aponta no seu artigo vários autores que corroboram a opinião de que algumas organizações são vistas como ator da imposição de normas ocidentais face ao resto as culturas. Ao imporem determinadas regras e comportamentos que não são as praticadas nos locais onde desenvolvem os seus projetos acabam por efetivar um determinado domínio face ao outro grupo.

Este é então um setor que não é claro do ponto de vista teórico, ainda assim entende-se que este é um ponto de constante contacto entre duas esferas: o setor não-lucrativo e a economia social. Corry, recorrendo agora à obra do ano de 1997 de Salomon e Anheier, afirma que há um conjunto de cinco características comuns as organizações que constituem o terceiro setor. São organizadas no sentido institucional, são privadas no sentido em que são independentes do Estado, e têm um cariz não-lucrativo e de distribuição de lucros, são autogeridos pois controlam na totalidade as suas ações e tem um cariz voluntário (2010, p. 12). A meu ver, a primeira característica é bastante pertinente pois é aquela que distingue o terceiro de um quarto setor, mais caracterizado pelo apoio familiar/amigo.

II.1.2. Organização Não-Governamental (ONG)

Tal como foi referido as ONG são atores do terceiro setor cujo espectro de atuação é bastante vasto e abrangente, abraçando temáticas e problemas que passam pelos direitos de seres vivos (humanos e animais), apoio humanitário, ambiente e saúde apenas para referir algumas das áreas de atuação.

Quanto ao tipo de serviço, pode dizer-se que este se divide em dois tipos: por um lado o apoio direto aos mais necessitados e por outro contribuem para a construção de opinião pública através de campanhas de sensibilização ou ações legais das quais derivam transformações sociais expressivas. Por este motivo, as ONG desempenham um papel importante no que toca à democratização, preservação cultural, resolução de conflitos, ativismo ambiental ou investigação assim como fornecimento de informação específica sobre um determinado assunto.

É fácil cair na tentação de conotar estas organizações como não lucrativas e constituídas por ‘grupos sociais não-profissionalizados. (...) A bibliografia anglo-saxónica, até há pouco tempo, via as ONG como “organizações voluntárias” que envolviam pessoas com propósitos ideológicos e por “boas causas” nos seus tempos livres’ (Martens, 2002, p. 279). Apesar de ter havido uma evolução no conceito, para Martens ficou a ideia que as ONG são organizações sem fins lucrativos mas profissionalizados, daí o seu contributo académico em vários assuntos.

Não é fácil precisar qual terá sido a primeira ONG, no entanto sabe-se que existem há várias décadas, já que o apoio aos pobres e doentes sempre foi prestado por grupos ligados à religião. No entanto, é no século XIX que se dá uma espécie de *boom* no número e visibilidade das organizações, levando inclusivamente a ONU, no seu 71º artigo de 1945³, a formalizar o envolvimento das ONG nos seus processos e atividades. Esta formalização em muito se deve ao papel vital que as organizações desempenharam nos mecanismos de intervenção das Nações Unidas, quer seja ao nível da prevenção como da mitigação dos seus efeitos na sociedade e na população (Carey & Richmond, 2003, p. 1).

Mas é na década de 80 que as ONG veem o seu papel mais reconhecido e valorizado uma vez que ‘trouxeram novas soluções aos problemas de desenvolvimento persistentes que se caracterizavam por governações ineficientes, ausência de apoio público e projetos de desenvolvimento ineficazes’ (Lewis, 2010, p. 3). A década de 80 foi caracterizada pela liberalização dos mercados e economias, fazendo com as ONGs se apresentassem como a solução mais custo-eficiente para este serviço que anteriormente era desenvolvido pelo setor público. Assim, e com a saída da Guerra-Fria, os doadores internacionais entendem que o desenvolvimento é mais eficaz quando existe um balanço positivo entre governo, mercado e sociedade civil.

Como definição, Lewis afirma que as ONG ‘são um grupo de organizações que resistem à generalização, variando entre pequenos grupos informais a grandes agências formais, desempenham diferentes papéis e apresentam diferentes formatos dentro e entre diferentes sociedades. São por isso uma categoria analítica complexa e pouco clara’ (p. 2). Já a resolução 1996/31 de 25 de julho de 1996 do Conselho Económico e Social da ONU⁴ inclui alguns requisitos base para que uma organização seja considerada não-governamental. Estes requisitos incluem uma sede, órgãos executivos, um enquadramento aprovado democraticamente pelos envolvidos, porta-voz e independência financeira de órgãos do Estado, para nomear alguns.

³ O que se pode ler neste artigo é que a ONU ‘poderá entrar em entendimentos convenientes para a consulta com ONG que se ocupem de assuntos no âmbito da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o membro das Nações Unidas interessado no caso. (informação disponível em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/onu-carta.html> e acedida dia 17 de Maio de 2016)

⁴ Informação disponível em <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm> e acedida dia 17 de Maio de 2016

Lewis apresenta-nos três categorias de classificação de ONG. Existem organizações que têm um cariz de implementação ao estarem mais ‘relacionadas com a mobilização de recursos de forma a providenciar bens e serviços àqueles que necessitam’. Uma segunda categoria está relacionada com o papel catalisador no sentido em que ‘inspiram, facilitam ou contribuem para uma forma de pensar mais inclusiva e agem de forma a promover a transformação social’. E por fim, o papel de parceiro que ‘reflete a crescente tendência para as ONG trabalharem como o Estado, doadores e setor privado em atividades conjuntas, tais como o fornecimento de informações específicas sobre num determinado contexto multi-organizacional ou assumir responsabilidades sociais em determinadas iniciativas’ (Lewis, 2010, p. 2). Sobre este mesmo tópico, John Clark apresenta outro tipo de classificação. O autor refere seis tipos categorias de ONG: agências de assistência e bem-estar, organizações de inovação técnica, fornecedores de serviços públicos, agências de desenvolvimento popular, organizações de desenvolvimento base e grupos de advocacia (Clark, 1991, pp. 40-41). Como se compreende através desta divisão, as ONG conseguem assim abranger um vasto leque de atividades, que passam pela educação, saúde, tecnologia ou defesa dos direitos.

E é sobre esse tópico que se têm debruçado parte das críticas, já que algumas vezes as ONG são usadas para prestar um serviço que deveria ser da responsabilidade de outras entidades, quer sejam elas públicas ou privadas. Aliás, na década de 90 a pressão sobre as ONG para solucionar os problemas e atrasos no desenvolvimento levou a que se sugerisse que as ONG não estavam a contribuir corretamente, levando a que o sistema de financiamento tivesse de se adaptar e assim adotassem mecanismos mais céleres (e também menos claros) na atribuição de fundos e com mais responsabilidades na real execução dos planos definidos (2010, p. 3).

Esta mudança no sistema de financiamento fez com que as ONG, principalmente as mais pequenas e com menor capacidade de mobilização, comesçassem a procurar locais/interesses que absorvessem o maior número de investidores e dessa forma continuarem ativas. Com isto, as ONG passaram a responder às necessidades dos doadores, levando a que fossem rotuladas conforme a posição assumida: genuínas, “devoradoras de financiamentos” e “ONG de bolso” que correspondem a fachadas estatais, entre outros (2010, p. 5).

Independentemente da sua categoria é importante contudo ressaltar o papel destas organizações na sociedade. Por esse motivo é também necessário regulamentar não só as ONG mas também a forma como estas são financiadas, para que todo o processo se torne mais claro e transparente, contribuindo assim para uma real exequibilidade dos planos definidos e uma abertura a novas oportunidades, partilha de ideias e formas de agir. Não obstante, é também relevante equilibrar a forma como é feito o financiamento, pois como já foi referido existe uma tendência para que os doadores foquem o seu investimento em locais e causas que lhes são próximas ou constituem uma ameaça. Esta preferência faz com que outros locais vejam os seus problemas escalar tornando uma intervenção mais perigosa e exigente quanto mais tardia venha a ser prestada (Alesina & Dollar, 2000, p. 4). Mais, segundo P. J. Simmons, no seu artigo ‘*Learning to live with NGOs*’⁵, estas organizações tendem a

⁵ Artigo disponível em <http://carnegieendowment.org/1998/10/01/learning-to-live-with-ngos> (acedido em 2 de julho de 2016)

exercer a sua influência nos governos nacionais, instituições multilaterais, corporações nacionais e internacionais de quatro formas distintas: definindo agendas, negociando resultados, conferindo legitimidade e implementando soluções.

Mas o debate sobre as ONG não fica pela regulamentação do financiamento: para além de não haver um consenso sobre a sua própria definição, a comunidade internacional também ainda não se entendeu sobre o como, onde e porquê da intervenção das ONG. Mesmo que seja a nível independente ou como subcontratadas pelos Estados ou por organizações internacionais, ainda é importante perceber o porquê de algumas ONG envolverem-se em determinadas missões, nomeadamente nas de peacekeeping. Que intenções estão por de trás de determinados financiamentos e quais as reais intenções das ONG em determinados cenários? Essa é uma questão que a comunidade se tem debruçado e sobre a qual ainda não se obteve uma resposta clara e direta, daí a preocupação que transporto para este trabalho.

Do ponto de vista da segurança e paz, estudos realizados por 'J. Macrae e N. Leader apontam para que em vez de se desenvolver uma visão partilhada (...), a verdade é que se tem observado um abandono diplomático progressivo com os governos a delegarem a responsabilidade da gestão política para a alçada da ajuda/apoio prestado pelas ONG (Gaigals & Leonhardt, 2000, p. 17).

Por este motivo tem-se desenvolvido múltiplos enquadramentos académicos relacionados com a paz e a segurança que servem de guia para as ONG aplicarem no terreno. São mesmo várias as metodologias de avaliação *ex-ante* que se podem adotar, mais as metodologias que podem servir de guião para a elaboração de programas mais eficazes tendo em consideração as características do local de implementação. As três mais importantes são o *Guideline Do No Harm*⁶, o *Peace and Conflict Impact Assessment* (PCIA)⁷ e o *Aid for Peace*⁸. Cada um destes métodos pode ser usado em conjunto, num sentido de complementaridade, ou individualmente com um intuito de validação.

Mary Andreson desenvolveu o *Guideline Do No Harm*, posteriormente aprimorado por Wallace (2014), em que, por exemplo, se identificam formas de como pode ser prestada ajuda humanitária e apoio ao desenvolvimento sem que seja exacerbado o conflito, contribuindo esse apoio para que a população se consiga desligar da violência imediata e desenvolva sistemas para focar nos pontos críticos que estejam a despoletar esse conflito. Ou seja, as ONG não se devem focar apenas no problema imediato mas sim nas suas origens.

Outro método/guia usado como referência para a paz no que toca à eficiência de projetos das ONG em questões de paz e seguranças, e que já conta com várias atualizações (atualmente na 4ª edição) é o *Peace and Conflict Impact Assessment* (PCIA) que tanto pode ser usado pelos doadores – no sentido

⁶ Informação acedida em 20 Maio de 2016 em www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictfragilityandresilience/docs/do%20no%20harm.pdf

⁷ Informação acedida em 20 Maio de 2016 em <http://www.gsdr.org/topic-guides/conflict-sensitivity/approaches-and-tools/peace-and-conflict-impact-assessment/>

⁸ Informação acedida a 17 de Maio de 2016 em http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Dialogue_Chapters/dialogue4_paffenholz.pdf

de entender o impacto do seu financiamento –, como por todos os elementos operacionais de forma a melhor desenvolver os seus programas. O PCIA pode inclusivamente ser usado pelas próprias comunidades como guia para avaliar o apoio a ser prestado por entidades externas, percebendo se este é (ou não) benéfico, tendo em consideração todas as componentes que são observadas na altura. Na sua essência, o PCIA é uma ferramenta de antecipação e avaliação dos impactos dos projetos de desenvolvimento propostos e implementados que têm como principal foco as estruturas e processos de reforço das perspectivas de coexistência pacífica e de diminuição das probabilidades de recaída em violência ou conflito, focando também as estruturas e processos que aumentam a probabilidade do conflito ser travado recorrendo a meios mais violentos (Bush, 2005, p. 7).

No fundo, é uma forma de ter sempre em consideração os impactos positivos e negativos dos projetos de desenvolvimentos no que toca às dinâmicas de paz e conflito em zonas já por si propensas à conflitualidade. O objetivo central do PCIA é que as questões de paz e segurança estejam sempre integradas, quer no pensamento quer nos planos de desenvolvimento e respetivos programas de intervenção de pós-conflito (Bush & Opp, 1999, p. 185).

A *Aid for Peace Approach*, por outro lado, é um outro método de avaliação e atribuição de indicadores de impacto para as intervenções relacionadas com a manutenção de paz, em que, na sua essência, servem para complementar o PCIA (Haider, 2005, p. 16). Estes indicadores são assim usados para medir os níveis de envolvimento e de eficácia das atividades desenvolvidas, servindo de apoio para realizar os ajustes necessários, quer sejam nos projetos a decorrer ou nos que estão a ser elaborados.

II.1.3. A Cooperação Internacional

A cooperação internacional é um termo tão vasto que pode incluir tantas áreas que é importante focar num determinado género, já que a cooperação pode ir deste a normalização do controlo aéreo ou da criação de regras internacionais, até ao combate ao tráfego de armas ou drogas. Por este motivo, é pertinente entender o que é a cooperação internacional do ponto de vista do desenvolvimento (CID), ou apresentar o debate que se tem criado à sua volta.

O termo cooperação internacional tem sido um sinónimo de assistência para o desenvolvimento, conotando-o assim à mera ajuda financeira. O próprio conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento não é consensual, uma vez que não foi adotada uma definição geral. Talvez porque a própria definição de desenvolvimento seja tão ambígua e ampla, também o termo cooperação internacional tende a seguir o mesmo caminho, dependendo da visão mais económica, humana, sustentável ou endógena que se possa adotar. Ainda assim pode sempre ser tida como uma mobilização de recursos técnicos, humanos ou financeiros com o propósito de promover o desenvolvimento.

Alguns autores⁹ têm vindo a levantar a discussão de que a cooperação internacional para o desenvolvimento é muito mais do que apoio ou assistência financeira. Vázquez, citando Robinson (2008), afirma mesmo que a cooperação internacional está isenta de um cariz negativo, pois há sempre um fim positivo na cooperação. Quer seja a nível do desenvolvimento, como em outras áreas, nomeadamente no desenvolvimento de *good governance* e de reconstrução do Estado.

Alonso e Glennie apresentam uma estrutura muito particular para a definição de cooperação internacional para o desenvolvimento. Do documento apresentado para o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento¹⁰ apresentam três tarefas principais da cooperação. Estas devem passar pelo apoio e complementaridade dos esforços de forma a garantir o “provisionamento de bens essenciais básicos aos cidadãos para que estes possam exercer os seus direitos humanos”; promoção da “convergência de desenvolvimento dos países para maiores níveis de rendimento e bem-estar, corrigindo assim iniquidades internacionais”; e por fim apoiar os esforços dos países em desenvolvimento ao “participar ativamente no provisionamento de bens públicos internacionais” (Glennie & Alonso, 2015).

No mesmo documento são apontados os tipos de cooperação que podem ser transferências financeiras ou de géneros, apoio à capacitação das instituições ou o apoio à mudança política. Seja qual for o tipo de cooperação estabelecida, esta deve assentar sobre quatro critérios base.

O primeiro critério de cooperação que os autores enumeram passa pelo apoio as prioridades de desenvolvimento nacional ou internacional. Com isto querem dizer que se deve ter em consideração objetivos maiores – como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ou outros acordos de cariz regional. Com isto os autores acrescentam que a capacitação militar ou exercícios e manobras internacionais de segurança não devem ser considerados como cooperação internacional para o desenvolvimento.

A cooperação não deve ter como objetivo o lucro é outro dos critérios apontados. Isto quer dizer que as ações realizadas não visam a obtenção de lucros, no entanto existem medidas que podem servir para corrigir determinados erros do mercado, e assim contribuir para proporcionar atividades mais lucrativas e com um maior impacto no desenvolvimento económico-social.

O terceiro critério passa pela discriminação positiva em favor dos países em desenvolvimento e este pode ser o critério mais relevante para o CID uma vez que permite um distanciamento entre a cooperação e as ações para o desenvolvimento. Este distanciamento e discriminação visam a criação de novas oportunidades aos países em questão.

O último critério define que o CID tem como base as relações de cooperação que visam o fortalecimento da apropriação nacional (*ownership*). A cooperação internacional deve basear-se em relações de cooperação (não hierárquicas) entre os parceiros que devem ter como objetivo o complemento de recursos e capacidades, numa partilha de responsabilidades entre doador e recetor.

⁹ (Vázquez, 2010) (Glennie & Alonso, 2015)

¹⁰ Acedido em http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/2016_dcf_policy_brief_no.1.pdf a 2 de Abril de 2016

De uma forma mais resumida podemos dizer que estes autores definem a CID como uma atividade que visa apoiar as prioridades nacionais ou internacionais de desenvolvimento, não impulsionada pelo lucro e que discrimina em prol dos países em desenvolvimento, sendo por isso baseada em relações de cooperação que procuram melhorar a liderança desses países menos favorecidos. Não é apenas uma transferência de recursos, inclui medidas especificamente criadas a favor do desenvolvimento do país carenciado.

II.1.4. Ajuda Humanitária

De acordo com o Glossário de Termos Humanitários, disponibilizado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), percebemos que assistência humanitária é a 'ajuda fornecida de forma a responder a necessidades físicas, materiais e legais das pessoas em necessidade' (WHO, 2008). Esta assistência é vasta e pode incluir 'bens alimentares, médicos, roupa, abrigo, sementes e ferramentas, bem como a construção de infraestruturas'. Ajuda humanitária, de uma forma mais teórica e académica, refere-se então à 'assistência prestada por organizações humanitárias em questões humanitárias, cujos princípios não são políticos, comerciais ou militares' (2008, p. 12). Toda a ação humanitária deve focar-se em salvar vidas, aliviar sofrimento, mantendo e protegendo a dignidade humana durante e depois de situações de emergência. Estas ações de apoio podem decorrer de necessidades causadas pelo Homem ou por catástrofes naturais, o foco é a salvaguarda da vida e das suas condições e por isso são acionados mecanismos de alívio e apoio a situações passadas, a ocorrer e que possam vir ainda a acontecer, pois a ajuda humanitária tem inerente um papel preventivo.

A ajuda humanitária tem sido prestada desde que se conhecem conflitos ou catástrofes, quer seja de uma forma consciente ou não. Historicamente, a ajuda humanitária tem estado ligada à religião, nomeadamente ao catolicismo militante. No entanto, e com o aumento do número de ocorrências que apelam à ajuda humanitária, surgiram organizações que se apresentam como sendo isentas de religião ou qualquer outro tipo de rotulagem ideológica. Intensifica-se assim o apoio de organizações não-governamentais, cuja presença em determinados cenários é fundamental para um funcionamento mais regular e estável daquele que é um dia-a-dia mais normal. São quatro os princípios essenciais presentes na definição de ajuda humanitária que devem ser seguidos (GHA, 2015) :

- Humanidade: preservar a vida humana e aliviar o sofrimento onde quer que seja encontrado;
- Imparcialidade: agir unicamente com base na necessidade, sem discriminação entre ou dentro das populações afetadas;
- Neutralidade: sem favorecer qualquer lado no conflito armado ou outros litígios em que tal ação é realizada;
- Independência: a autonomia de objetivos humanitários dos políticos, económicos, militares ou de outra qualquer índole no que diz respeito a áreas onde a ação humanitária está a ser implementada.

Para além destes princípios gerais, existem outros que estão presentes naquele que é o documento de referência para a ajuda humanitária, assinado em 2003 em Estocolmo. Conhecido como *Good Humanitarian Donorship* (GHD), que estabelece um conjunto de princípios e boas práticas – vinte e três no seu total – assinado por representantes de dezasseis governos doadores, tais como a União Europeia (UE), OCDE¹¹, Cruz Vermelha Internacional, ONGs e académicos ligados à temática.

Esta iniciativa de cariz informal tem como principal objetivo criar uma rede que partilhe dos mesmos princípios, uma vez que a GDH reconhece que é no trabalho de equipa que as doações se tornam mais eficientes, estimulando não só aqueles que doam mas também aqueles que ajudam, uma vez que os processos se pretendem mais eficazes¹². Um manual de boas práticas não é, *per si*, lei. Quer-se com isto dizer que apesar de haver um bom alcance no que toca a países e organizações que reconhecem este e outros conjuntos de princípios, não quer dizer que estas regras sejam praticadas. Veja-se, por exemplo, o caso dos financiamentos cujas regras afirmam que este deve ser definido e executado pelos doadores no ano anterior e o que se observa é que muitas vezes os financiamentos a organizações de ajuda humanitária/ONG não são constantes ou previsíveis de ano para ano.

A distribuição dos financiamentos é uma questão que levanta algumas preocupações, nomeadamente no que se refere à imparcialidade dos mesmos. Ligações afetivas com os países/locais fazem com que os financiamentos sejam direcionados e alvo de preferências. Apesar dos países pertencentes à OCDE e UE contribuírem, de uma forma geral, para um “bolo comum”, há também apoio direto a determinadas organizações. Por norma, este apoio mais direto é dado a organizações que prestam auxílio aqueles cujas relações de proximidade são elevadas, quer seja por questões históricas (ex-colónias) ou porque houve elevada emigração recente desses locais, ou por questões exclusivamente económicas. Assim, algumas ajudas prestadas são algo “tendenciosas” e podem não estar a ser distribuídas de forma igualitária por vários motivos, tornando-se interesseiras; se não veja-se os casos em que ‘situações de desastre natural em que se encontram vítimas nacionais do país doador, e situações de conflito em que estão presentes cidadãos do país doador ou em que o país participa também de alguma forma em missões de natureza militar (Alesina & Dollar, 2000). Nestas situações a proteção civil ou a defesa assumem a liderança das operações, mas já não se trata puramente de ajuda humanitária de acordo com os princípios internacionais. Ainda assim a ‘tendência é para um esbatimento desta distinção, quer por interesse político, quer por desconhecimento dos princípios internacionais, resultado assim em processos de decisão pouco claros em termos de definição de competências’ (Freitas, 2012, p. 20).

Mas o que separa as questões de índole humanitária (ou humanitarismo como é referenciado em diversa bibliografia) dos Direitos Humanos? Segundo Miriam Ticktin, as instituições de Direitos Humanos têm uma ‘base legislativa e de reivindicações legais, responsabilidade e responsabilização,

¹¹ OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

¹² A lista completa de princípios pode ser acedida no site: <http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/4/principles-good-practice-ghd.html> (consultada em Maio de 2015)

enquanto o humanitarismo assenta sobre imperativos éticos e morais de forma a buscar o alívio para os que sofrem (...), e o recurso à lei permanece oportunista'. A autora sugere ainda que ambos atuam de forma diferenciada e que apresentam diferentes noções para os mesmos conceitos. No entanto, estes sobrepõem-se e o humanitarismo não se pode definir apenas como aquele que abraça questões de religião ou emoção, fora dos contextos legais ou políticos, este é 'legalmente instituído através das leis de guerra' (Ticktin, 2006, pp. 35-36).

A própria Comissão Europeia afirma que a ajuda humanitária 'não é uma ferramenta política, esta deve servir as pessoas em necessidade sem favorecimentos e sem uma agenda política, onde a dignidade de todas as vítimas deve ser respeitada' (UE, 2014, p. 2).

A Cruz Vermelha Internacional acrescenta que o 'direito humanitário visa proteger as pessoas que não são ou deixaram de ter um papel nas hostilidades. As regras consagradas dos Direitos Humanos Internacionais impõem os direitos de todas as partes envolvidas no conflito. Os Direitos humanos, sendo adaptados principalmente para tempos de paz, devem-se aplicar a todos. Seu objetivo principal é proteger os indivíduos de comportamento arbitrário pelos seus próprios governos. No entanto a Lei dos Direitos Humanos não lida diretamente com a condução das hostilidades' (2010).

A Cruz Vermelha Internacional acrescenta ainda que os vários tratados e instrumentos assinados podem a qualquer momento ser suspensos pelos Estados, com exceção de determinados direitos fundamentais que devem ser respeitados a qualquer custo. Estas exceções são o direito à vida, proibição de tortura e castigos ou tratamento desumanos, escravidão e serventia, bem como o princípio da legalidade e da não-retroatividade. Estes são os princípios-base dos Direitos Humanos. E a convergência surge uma vez que o direito humanitário aplica-se às situações excepcionais (como os conflitos armados) onde os princípios basilares não são respeitados, quer seja pela existência de tortura ou execuções sumárias. Aplicam-se, no caso de conflitos armados, as regras acordadas pelas Convenções de Genebra de 1949 e de 1977 (CICV, 2006).

Resumidamente, por um lado existe a Lei Humanitária Internacional, consagrada através de Tratados e Convenções, no entanto a sua aplicabilidade é apenas em períodos de conflito armado, quer seja internacional ou não. As Leis dos Direitos Humanos Internacionais aplicam-se sempre, quer o país esteja em guerra/conflito ou não. Estas devem complementar-se e não anularem-se mutuamente, o mesmo aplicado a regras e leis nacionais (ICRC, 2003).

Como tem sido visado, as "Leis Humanitárias Internacionais" têm por objetivo proteger todos os envolvidos em períodos de guerra, quer sejam civis ou militares, combatentes ou não. No fundo, aqueles que estão 'envolvidos em intervenções humanitárias são aqueles que estão a ser apoiados (as vítimas) e aqueles que prestam o auxílio (os que salvam)' (Ticktin, 2006, p. 279).

As organizações mais relevantes na área da ajuda humanitária são: os Médicos Sem Fronteiras, a Cruz Vermelha Internacional e várias secções dentro Nações Unidas (como o Alto Comissariado das

Nações Unidas para os Refugiados e a UNICEF a título de exemplo). Mais recentemente também a UE tem dado passos no aumento da ajuda humanitária através do Programa ECHO¹³.

As ONGs estão presentes tanto em campos de refugiados, como no apoio à população nas localidades de residência, apontado o dedo a situações de escravatura, violência ou discriminação sexual. Os organismos que prestam ajuda humanitária tendem a especializar-se em áreas de intervenção – como é o caso dos Médicos sem Fronteiras. Mas são variadas as áreas de intervenção que passam, para além do apoio médico, prestação de apoio às necessidades básicas, nutrição, água, saneamento, abrigos de emergência, refugiados, crianças, determinados grupos etários e género ou logística.

II.2. Paz Versus Conflito

Ao longo da definição teórica repetiu-se algumas vezes as palavras paz e conflito, mas é importante perceber o que são e como são interpretadas. Serão efetivamente antónimos? Haverá apenas um tipo de paz? A próxima secção procura esclarecer estas questões, uma vez que se debruçará sobre estes termos que por vezes achamos que são tão óbvios até que ao aprofundamos o seu estudo percebemos que são termos complexos e que estão presentes no quotidiano das sociedades ao longo dos tempos.

II.2.1. Paz

Como parece já ser comum, o termo “Paz” sofre com a ausência de uma definição que seja aceite por toda a comunidade, já que este é um estado muitas vezes tido como utópico e irreal. Como definição genérica, paz pode ser considerada como um estado de tranquilidade, liberdade e de segurança¹⁴. Ainda assim há um autor que tem dedicado a sua investigação no aprofundamento deste conceito e das suas simbioses. Johan Galtung tem vindo a desenvolver o termo de paz positiva e paz negativa e a razão por trás da escolha do autor prende-se com o facto de que este tem vindo a desenvolver a sua teoria partindo de um local onde existe conflito. Por exemplo, Boulding (1991), outro académico que aprofunda o conceito de paz, tende a fazê-lo partindo de locais já por si pacíficos (ou que vivam sobre a ausência de conflito) e por isso este autor foca-se na paz estável. Por este motivo a opção teórica recai sobre os estudos de Galtung, já que iremos focar o estudo numa situação de manutenção de paz/pós-conflito.

Galtung refere ainda que a paz não é meramente um estado pacífico em que os atores mais forte manipulam ou dominam subtilmente os mais fracos (pacificação) e que estes aceitam este estado de uma forma tranquila, calma e consentida. Paz é entendida como sendo um estado em que ‘no seu modo progressivo ou dialético, significa a existência de indivíduos ativos e dotados de

¹³ European Commission's Humanitarian aid and Civil Protection Department

¹⁴ Segundo o dicionário online <http://www.merriam-webster.com/dictionary/peace> acedido dia 7 de Junho de 2016.

autodeterminação coletiva e capacitação emancipatória (Webel & Galtung, 2007, p. 5). Esta introdução sugere uma presença constante de instabilidade e questionamento pacífico mas não passivo.

Neste quadro, e tendo em consideração o manual de estudos sobre a paz e conflito elaborado por Galtung e Webel – que resulta do amadurecimento da obra inicial de Galtung de 1967 para o *Journal of Peace Studies* – entende-se que existem dois tipos de paz: paz positiva e paz negativa. Contudo, e apesar de uma só ser possível com a ausência da outra, a paz negativa pode ser usada para criar paz positiva. De uma forma menos filosófica e resumida, pode-se dizer-se que paz negativa é a ausência de violência, um estado pessimista e curativo que nem sempre é alcançado por meios pacíficos. Já paz positiva refere-se a uma integração estrutural, otimista e preventiva que é atingida por meio pacífico.

Webel, apesar de apresentar outras denominações para estes conceitos, faz também a ligação aos termos originais. Assim paz forte e durável – o equivalente a paz positiva – corresponde a um estado onde se observa uma ‘justiça robusta, equidade e liberdade e relativamente pouca violência e miséria ao nível social’. Em contraponto, a paz negativa é apontada como paz fraca ou frágil, onde até pode haver ‘renúncia de guerra/conflito ou outro tipo de violência numa determinada cultura, sociedade ou estado-nação mas há injustiça generalizada, desigualdade, discórdia pessoal e insatisfação’ (2007, p. 11).

A construção destes tipos de paz diferem no sentido em que devem ser abordadas de forma completamente distintas. A paz negativa deve incluir a diplomacia e negociação através do fortalecimento das ações diretas, como seja o desarmamento ou controlo de armas, a presença de organizações internacionais, implementação de leis e sanções internacionais, imposição de pressões externas ao nível do governo bem como a apresentação de novas perspetivas éticas e religiosas. Por outro lado, a paz positiva é alcançada através de direitos humanos, igualdade de género, novas ideologias sobre bem-estar social e económico, a não-violência seja de que tipo for, bem como pelo incentivo a transformação pessoal e oportunidades para o futuro através da educação, cooperação internacional, gestão de conflitos entre outras medidas do género (Grewal, 2003, p. 2).

Se por um lado a paz positiva é otimista e preventiva, a negativa é pessimista e curativa. Galtung faz esta associação com o lado paliativo recorrentemente de forma a se entender melhor que a paz não é apenas a ausência de violência direta (paz negativa) mas também é a ausência de violência estrutural (paz positiva).

II.2.2. Conflito

Como se percebeu anteriormente, paz não é meramente a ausência de conflito; é um estado mais complexo em que alguns momentos pode inclusivamente incluir alguma tensão. Se se tiver em consideração a sua etimologia, a palavra conflito tem origem do latim *conflictu* que é o particípio

passado de *confligere*. Este termo é assim composto pelo elemento *com* – que significa em conjunto, junto – e *fligere* que significa ataque¹⁵.

Conflito é um conceito complexo, com muitas dimensões de análise, como será explicado de seguida. Ainda assim é importante deixar, desde já, patente que o final da Guerra Fria veio marcar um ponto de rutura, uma vez que é desde esta altura que se insurgem vozes relacionadas com o ativismo da comunidade internacional focadas na prevenção, manutenção e reconstrução da paz (Lund, 2009, p. 287).

Importa, por isso, entender em que consiste este conceito, e tendo em consideração a definição apresentada por Swanström e Weissmann, conflito são as 'diferenças perceptíveis sobre uma determinada questão entre dois ou mais atores no mesmo espaço temporal' (2005, p. 9).

É na triangulação entre “atitudes”, “comportamentos” e “situações” que se originam os conflitos. O Modelo de Conflito de Mitchell, como é conhecida esta triangulação, apresenta, no entanto, algumas falhas pois não inclui elementos essenciais mas ao mesmo tempo complexos que são as dimensões pluralistas e multifacetadas das relações, como por exemplo os objetivos dos atores em questão ou o seu lado competitivo (2005, p. 8).

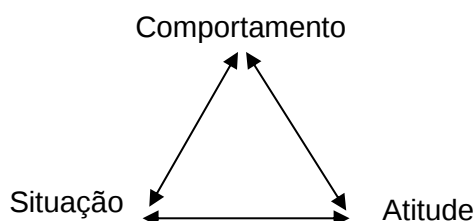


Figura 1.2 - Modelo de Conflito (adpt. de Mitchell apresentado por Swanström e Weissmann)

São principalmente os elementos competitivos que criam os conflitos, no outro espectro é uma atitude mais cooperativa que incentiva e permite a negociação e acordos, ou seja a resolução dos conflitos. É na tentativa de ‘afirmação de interesses, de dicotomia de vontades, na luta pela submissão e subjugação de vontades entre seres humanos’ que nascem e se desenvolvem os conflitos (Bernardino, 2008, p. 2).

No entanto são dimensões muito difíceis de medir e por esse motivo este modelo tem sido algo criticado, como já foi referido. O fator competitividade é bastante referenciado ao longo do estudo, e os seus autores chegam mesmo a referir que em vários conflitos analisados os objetivos dos atores envolvidos são similares, e quanto maior a semelhança entre envolvidos ou no objetivo dos mesmos, maior o conflito (Swanström & Weissmann, 2005, p. 8). De salientar que esta triangulação, apesar de ter sido desenvolvida de forma a analisar conflitos políticos e militares, é bastante usada e adaptada a

¹⁵ Informação disponível em http://www.etymonline.com/index.php?allowed_in_frame=0&search=conflict (accedida a 7 de Junho de 2016)

outras situações como sejam ambientais, económicas ou de segurança de uma forma mais lata. Esse uso noutras ciências levanta outras questões comportamentais e sociais de difícil medição, uma vez que a dinâmica de conflito é 'volátil, incerta e complexa, como resultado das características de um sistema marcado pela heterogeneidade de modelos políticos, culturais e civilizacionais' (Viana, 2002, p. 31 apud Bernardino, 2008, p. 5).

Um conflito pode ser analisado de acordo com categorias, conforme afirmam os autores do esclarecedor *Contemporary Conflict Management* (Miall, et al., 2016, p. 31). Para estes autores, os conflitos podem ser interestaduais e não-estatais ou intraestaduais. Os conflitos interestaduais são aqueles que são travados entre nações ou suas alianças, enquanto que os conflitos intraestaduais têm um carácter interno quer seja ao nível dos intervenientes quer da geografia do mesmo. Estes conflitos podem ainda ser vistos como revolucionários/ideológicos, de identidade ou de fração. Para além de referir esta terminologia, Luís Bernardino refere que apesar de apresentar-se algo 'simplista' esta distinção permite 'diferenciar e catalogar a maioria dos conflitos que proliferam no Mundo' (Bernardino, 2008, p. 11)

O conflito é frequentemente dividido em três fases, apesar de haverem autores que defendem um maior número de divisões, como é o caso de Miall, Ramsbotham e Woodhouse, (2016). Por agora foco as três principais fases e estas são a prevenção, gestão e resolução dos mesmos. Estes termos são abrangentes para considerar e albergar todos os métodos e mecanismos usados para evitar, minimizar e gerir conflitos entre as partes neles envolvidos.

Por prevenção de conflito entende-se o 'conjunto de instrumentos usados para prevenir ou resolver disputas antes que estas se transformem ou desenvolvam em conflitos ativos' (Swanström & Weissmann, 2005, p. 6). Talvez seja esta a parte mais sensível, uma vez que é necessária uma capacidade de 'identificação, prevenção e limitação dos diferendos (...), e a incapacidade desta avaliação e mediação pode significar um 'agudizar desse conflito, correspondendo a um crescimento da insegurança, da instabilidade social e à rutura das estruturas governamentais (...)' (Bernardino, 2008, p. 6). Este conceito 'refere-se a estágio pré-conflituais ou em fases prematuras do conflito (antes deste se tornar violento) e ocorre normalmente por um período dilatado de tempo' (2008, p. 9). É frequente existirem várias instituições envolvidas neste processo, como seja o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Mundial, a desempenharem um papel importante de prevenção. Assim, a prevenção de um conflito são medidas aplicadas, baseadas em indicadores de hostilidade, a situações ainda pacíficas, onde é possível que haja um escalar de tensão e que este alcance a violência física.

Mas a existência de vários instrumentos e de atores na área, a ausência de um consenso conceptual sobre os estágios e respetivos tipos de prevenção, a insegurança e incapacidade de criar relações e compromissos de confiança, as ações de ativismo dispersas globalmente e organizadas por vários tipos de entidades (governamentais, não-governamentais, locais ou internacionais) e a investigação académica pouco prática conduzem a processos de prevenção de conflito fracos e muitas vezes tardios, resultado da insegurança endógena ou exógena (Lund, 2009, p. 307). O autor apresenta três pontos a ter em consideração para que a prevenção de conflito seja mais eficaz. Este refere que há

uma necessidade de consolidar o conhecimento de forma a auferir maiores níveis de confiança quer seja aqueles que pretendem ajudar como daqueles que iram receber a ajuda. É importante também que as fontes de conhecimento apontem o seu foco para os conflitos emergentes e que haja maior engajamento com o terreno e o real. Por fim, sugere que haja maior rigor e entendimento das políticas de intervenção, permitindo desta forma uma investigação estrutural e direta (2009, p. 308).

As medidas preventivas, como descortinado em cima, podem ser divididas em dois tipos: estruturais e diretas. Por medidas estruturais entende-se o apoio a determinados grupos ou assuntos como seja o desenvolvimento económico, participação política ou incentivo à autonomia cultural. As medidas diretas, um pouco como o próprio termo avança, tem prazos mais curtos e visa reduzir a tensão e criar ou aumentar os níveis de confiança entre partes. Como exemplos destas medidas destacam-se os *workshops*, conferências e reuniões formais ou informais que visam a resolução do conflito, conversações para a cooperação militar, sanções ou diplomacia coerciva, bem como o envio de observadores internacionais (Swanström & Weissmann, 2005, p. 12).

Gestão de conflito é, por seu turno, um ‘conceito teórico focado na limitação, mitigação e/ou contenção de um conflito sem a necessidade de o resolver’. Não há uma tentativa de resolução dos elementos disruptivos, há apenas, de forma figurativa, uma gestão de ânimos com o intuito de manter a situação atual, desenvolvendo-se esforços para ‘conter ou reduzir a escalada de violência entre as partes e proporcionar uma comunicação eficaz com vista a reduzir as disputas e levar ao *terminus* da violência’ (Bernardino, 2008, p. 11). Não obstante, é necessário um conhecimento profundo das características do conflito, tal como visto no paragrafo dedicado à prevenção de conflito, para que este seja trabalhado diplomaticamente da melhor forma, evitando assim incorrer em má conduta que poderá ser prejudicial para o trabalho de mitigação que está a incorrer. É nesta fase que a ONU tende a usar as suas ferramentas de peacekeeping, peacemaking e de peace enforcement. Mais a frente neste ensaio veremos as diferenças entre estes departamentos, mas fica já a noção que são ativados em processos de gestão de conflito, de crise e de guerra propriamente dita.

As medidas a aplicar podem passar por intervenção de terceiros com o intuito de reduzir o poderio militar e bélico. A gestão das medidas bilaterais são um fator fulcral para o sucesso da gestão daí a relevância de um ator independente e isento como a ONU ou a OTAN.

Por fim, resolução de conflito é tradicionalmente associado ao ‘conjunto de medidas para a tentativa de resolução de incompatibilidades de um conflito, incluindo tentativas de ambas as partes se aceitarem mutuamente’ (Swanström & Weissmann, 2005, p. 6). A resolução de conflitos pode envolver medidas sancionatórias ou até incluir violência de forma a fazer frente a um conflito já por si violento, é recorrentemente associado a situações de ‘crise, podendo chegar em última análise ao conflito armado – a guerra’ (Bernardino, 2008, p. 9). Várias vezes, a resolução de conflito requer o envolvimento de atores internacionais capazes de prevenir dimensões apocalípticas de violência, chegando a acordos de paz que são, em última instância, resultado da resolução de conflitos. É nesta fase que a ONU ativa as suas medidas e operações de peacebuilding em cooperação com aqueles que estiveram em atividade durante a fase de gestão de conflito.

Estes três termos, para além de corresponderem a conceitos distintos, são também processos diferenciados, ainda assim podem correr em simultâneo ou em estratégias complementares da curva do conflito. A gestão de um conflito pode ocorrer no mesmo momento em que a resolução do mesmo está em andamento, evitando assim uma recaída ou escalamento de violência num conflito que já é dado como resolvido. Por serem inseparáveis, importa olhar para aquilo é que a curva do conflito e em quem fase estes conceitos entram nessa curva, como mais a frente será explanada a correlação. Importa salientar que a resolução de um conflito requer um conjunto de mudanças em situações que são, per si, dinâmicas e que visam a atenuação de comportamentos provocativos, mudança de atitude, visando a transformação de relações e a colisão de interesses que podem estar na base do conflito.

II.3. ONU e os conceitos de Manutenção de Paz

Um dos princípios da Carta das Nações Unidas, assinada em 1945¹⁶ em São Francisco – Estados Unidos da América – é que as gerações futuras estão livres do flagelo da guerra. Por isso, foram criados departamentos, cujos seus responsáveis e envolvidos desenvolveram mecanismos de prevenção e resolução. Os termos *peacebuilding*, *peacemaking* e *peacekeeping* apesar de não estarem de forma explícita da Carta, estão de forma intrínseca em vários dos seus capítulos, como seja o VI onde descortina a Resolução Pacífica de Conflitos, o VII onde inclui artigos focados nas ações de paz e o VIII onde se pode ler sobre o envolvimento das agências da ONU em atividades de manutenção de paz internacional através da sua representatividade regional.

Estes termos, ainda assim podem ser facilmente confundidos ou associados à mesma definição. ‘Manutenção da paz’ parece ser a tradução mais direta para todos os termos, no entanto cada um apresenta especificidades individuais, devendo ser definidos de forma individual. Ainda assim, não se pode negar que os três conceitos andam de mãos dadas e muitas vezes sobrepõem-se mas é importante reparar que cada um promove e responde a necessidade distintas e em fases díspares.

¹⁶ Pode ser vista acedida em <https://www.unric.org/html/portuguese/charter/Cartaun.pdf> (visitado a 7 de Junho 2016)

A figura 2.2 ajuda a clarificar as fases em que as diferentes missões entram em ação, e a forma como estas se ligam entre si. Assim, percebe-se que a fase de prevenção de conflito está isolada e é a primeira instância que recorre o processo político. A não resolução dos elementos desestabilizadores levam ao conflito e é nessa fase que entram em ação as ferramentas de peacemaking e de peace enforcement, que em determinados processos apresentam ações que tanto podem ser partilhadas por uma ou em ambas as ferramentas. Assim, há como que uma complementaridade entre ambas. Estas ferramentas tendem a ser usadas até à fase de cessar-fogo, onde se observa uma transição para as ferramentas relacionadas com o peacebuilding – mais abrangente e longo – e com o peacekeeping – por norma com uma menor duração e abrangência.

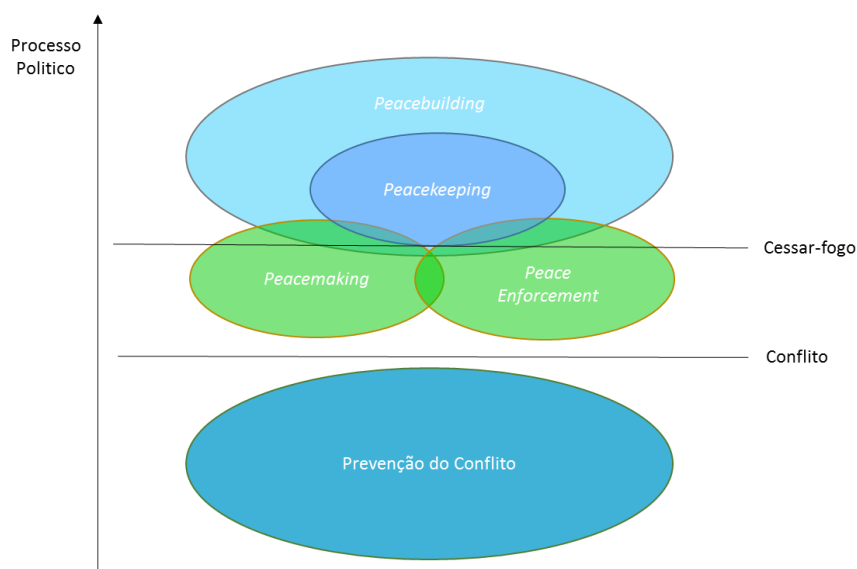


Figura 2.2 - Prevenção de Conflito (adpt. de DPKO, 2008, p. 19)

As Nações Unidas assumem que a sustentabilidade da paz só é alcançável se, paralelamente, forem desenvolvidos outros processos de crescimento (DPKO, 2016, p. 29), quer estes sejam de índole económica ou social. A extinção do conflito em si é pouco significativo se não houver interesse na resolução dos fatores de distúrbio e num florescimento rápido, no que toca à qualidade de vida da população. Ainda assim, uma análise aos conceitos associados ao conflito e à paz insurgem-se como essenciais para uma melhor compreensão das funções que cada um dos departamentos detém nas diferentes fases da resolução do conflito.

II.3.1. Peacemaking

Segundo a informação disponível no *site* da ONU, esta é a ferramenta revestida de maior diplomacia das três que a Organização tem ao seu dispor. De uma forma genérica, peacemaking é a ação de criar entendimento entre as partes em discordância através do diálogo e do entendimento.

De acordo com o VI capítulo, dedicado à Resolução Pacífica de Disputas/Conflitos, da Carta das Nações Unidas, peacemaking é uma lista não-restritiva de medidas pacíficas, diplomáticas e judiciais cujo intuito é resolver disputas e situações de conflito (UN, Chapter of the United Nations, 1945).

O envolvimento da ONU só ocorre quando o Secretário-Geral apresenta a situação ao Conselho de Segurança que, depois de negociações com outras entidades como o Tribunal internacional de Justiça, apresenta recomendações de forma a evitar conflitos ou repor a segurança e paz. Estas ações diplomáticas são feitas de forma muito discreta, e muitas vezes aplica-se diplomacia preventiva de forma a resolver os problemas antes que estas escalem para situações que tenham outras exigências.

O peacemaking ganhou relevância no período pós-Guerra Fria, uma vez que muitos dos conflitos foram evitados através de acordos com elevado envolvimento das Nações Unidas. Atualmente este departamento mantém-se ativo, promovendo parcerias com organizações locais de forma a colocar um termo em conflitos antigos e na prevenção de novas crises emergentes. Por serem negociações sensíveis, por vezes só se sabe o resultado das mesmas, deste modo salienta-se a importância desta ferramenta no acordo para a Resolução do Conflito no Sul do Sudão ou no entendimento sobre as Parcerias e de Paz no Líbano¹⁷.

II.3.2. Peacekeeping

Para a ONU, esta é uma das ferramentas mais eficazes para os países em conflito encontrarem paz, no caso das medidas de peacemaking não terem os resultados esperados. Segundo informação disponível, este departamento tem pontos fortes próprios e únicos que passam pela legitimidade, partilha de encargos e a capacidade de posicionar e sustentar tropas e policiamento de vários locais do mundo, integrando-os como elementos locais e multidimensionais de manutenção de paz.

A primeira missão de peacekeeping ocorreu em 1948, com o envio de observadores militares para o Médio Oriente por parte do Conselho de Segurança da ONU cujo objetivo da missão era monitorizar o Acordo Armistício Israelo-Árabe. Atualmente, a ONU tem cerca de 95 000 operacionais, oriundos de 110 países diferentes. No entanto, a ONU não possui um corpo militar próprio e exclusivo já que 'todo o pessoal militar que seja Capacete Azul, é antes de mais membro do exército nacional, e só depois um colaborador da ONU', e este facto deve-se aos custos envolvidos na manutenção de operacionais e equipamentos militares (DPKO, 2016). A ONU promove vários exercícios em conjunto, de forma a fomentar a cooperação e agilização de métodos para que, quando necessário, os diversos países apresentem capacidade para rapidamente responder ao solicitado.

Atualmente, o Departamento de Operações de Peacekeeping (DPKO – Department of Peacekeeping Operations)¹⁸ tem como objetivo fornecer segurança, apoio político e de peacebuilding aos países de forma a transitarem de cenários de conflito para cenários de paz e são três os princípios-base que compõem estas missões: consentimento mútuo de todas as partes envolvidas, imparcialidade e a não utilização de força, exceto em situação de autodefesa e defesa da missão.

¹⁷ A lista completa foi consultada no dia 7 de junho de 2016 pode ser acedida em [http://peacemaker.un.org/document-search?keys=&field_padate_value\[value\]\[date\]=&field_pacountry_tid](http://peacemaker.un.org/document-search?keys=&field_padate_value[value][date]=&field_pacountry_tid)

¹⁸ Informação disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>

O primeiro princípio pressupõe que apenas exista presença militar se houver consenso de todas as partes envolvidas, assente em liberdade de ações quer política, quer físicas, de forma a atingir os objetivos da missão. Caso não exista este consentimento, as ações estão em risco, e mais do que isso, podem apresentar-se como parte desestabilizadora e de conflito por não representar a opinião e consentimento de uma das partes.

A imparcialidade das missões é outra peça fundamental pois, como ficou dito anteriormente, e associado ao consenso, o objetivo das missões é garantir a segurança e paz em territórios em conflito. Estas forças são imparciais nas relações com os atores envolvidos mas não neutros na execução da missão. A ONU utiliza uma analogia para ajudar na compreensão deste conceito que passa pela comparação das missões com o trabalho de um árbitro de um qualquer jogo: este deve ser imparcial mas penalizador.

Como missão de paz, pretende-se que não seja usada força, exceto em situações de autodefesa ou defesa da missão. Isto quer dizer que em situações de maior instabilidade os elementos das Nações Unidas envolvidos em missões de peacekeeping poderão recorrer à força de forma a deter forças de interrupção de processos políticos, proteger civis que estão sobre ameaça de ataque físico e/ou assistir autoridades nacionais na manutenção da lei e ordem. A ONU distingue o uso de força entre peacekeeping que pressupõe a aplicação de níveis táticos e carece da autorização do Conselho de Segurança bem como do país anfitrião, de peace enforcement que não requer o consentimento das partes envolvidas, mas mantém a necessidade de aprovação do Conselho de Segurança.

Com o evoluir dos conflitos, as operações de peacekeeping também evoluíram e, para além do objetivo de manter a paz e segurança, são também ações que ‘facilitam processos políticos, protegem civis, dão apoio ao desarmamento, desmobilização e reinserção de antigos combatentes, monitorizam eleições, protegem e promovem os direitos humanos e prestam assistência a restaurar os estados de direito’ (ONU, 2015). Este apoio extra tem de ser analisado e aprovado pela ONU e pelo responsável humanitário da missão em causa.

Desenvolveram-se assim outros critérios de sucesso das missões de peacekeeping como a legitimidade, credibilidade ou promoção da apropriação (ownership de acordo com a Declaração de Paris) nacional e local. Ainda assim, a ONU é clara quando afirma que o sucesso das missões de peacekeeping só é possível quando há um ‘compromisso genuíno na resolução do conflito através de processo político envolvendo todas as entidades’, pois a missão corre o risco de ‘ficar paralisada ou, pior, ser arrastada para o conflito’. Por este motivo, o acordo de cessar-fogo é ‘um indicador muito importante sobre o nível de envolvimento de todas as partes no diálogo para a paz’, no entanto este nem sempre é genuíno pois pode ser ‘resultado de pressões internacionais’ (DPKO, 2008, p. 49).

II.3.3. Peace Enforcement

Conforme referenciado, o peace enforcement é uma ferramenta de atuação da ONU. Sobre o chapéu do VII Capítulo da Carta das Nações Unidas, onde se prevê a ameaça ou uso da força de forma a impor a vontade internacional sobre um Estado, ou fração, que incorra de comportamentos menos

corretos, a ONU pode recorrer à força de forma a neutralizar militarmente a ameaça. Ao mesmo tempo que prevê o anteriormente descrito, o mesmo capítulo também refere que esta não é implementada pela própria ONU, mas sim por organizações cujos Estados-membro pertençam ou pelos próprios Estados-membro. Por este motivo, a história recente mostra que muitas operações foram arquitetadas, por exemplo, pela OTAN (como foi o caso da missão KFOR no Kosovo – que mais à frente será abordada de forma mais detalhada).

O peace enforcement é assim um estágio operacional do peacekeeping, caracterizado pela robustez no que toca à persuasão dos envolvidos no conflito a cumprirem os acordos previamente estabelecidos, ou seja o objetivo desta ação não é “derrotar” a parte em questão, mas sim coagi-la a implementar e respeitar os compromissos acordados. O conceito geralmente associado a estas operações é aquele que descreve que as ações desenvolvidas servem para garantir a implementação de um acordo de paz ou outra disposição acordada (como um cessar-fogo), incluindo o cumprimento dos compromissos por todas as partes, mesmo que seja por meio da aplicação judiciosa de incentivos e desincentivos, entre eles o uso de força robusta (Findlay, 2002, p. 6 e 376).

O peace enforcement é vista como um complemento que veio ocupar uma “zona cinzenta” entre o peacemaking e o peacekeeping, não sendo por isso uma estratégia militar apesar de ser facilmente conotada como tal. É uma ferramenta de indução coerciva, tal como refere Findlay citando outros autores (2002, p. 377). Na sua essência são medidas políticas suportadas militarmente, ainda que estas operações devam garantir a imparcialidade no tratamento de atores locais, não tomando assim um partido mantendo-se independente e um árbitro imparcial.

O autor supra mencionado apresenta uma serie de críticas, divididas por grupos (mais ou menos cétricos) em relação as estas operações. Os mais tradicionais (ou mais cétricos) lançam fortes críticas, pois defendem que estas ações correspondem a guerra aberta, apenas com outra terminologia associada, onde a imparcialidade é dúbia e os resultados parcamente sustentáveis. Não ocupam a referida “zona cinzenta”, são simplesmente um modo de atuação camuflado. Por outro lado, a fação dos “wider” peacekeepers (...) acredita que as missões de peacekeeping devem usar mais força, mas mantendo-se fiéis às características essenciais de uma missão deste calibre’ (2002, p. 156). A terceira fação pertence aqueles que são da opinião que o peace enforcement deve ser separado do peacekeeping, criando-se assim uma nova categoria de operações militares internacionais, cujo objetivo e foco seria deter, dissuadir e negar o escalamento do conflito.

Academicamente surge então a necessidade de caracterizar e estudar de forma mais aprofundada o peace enforcement, de forma a separar (ou não) esse esforço da manutenção e execução de paz.

II.3.4. Peacebuilding

O termo surge pela primeira vez num trabalho académico na década de 70, onde o autor¹⁹ referia a importância de criar ‘estruturas para promover uma paz sustentável, abordando as “causas” dos violentos conflitos e apoiando as capacidades locais para a resolução e gestão do conflito’. No entanto, foi com a Agenda para a Paz e os seus relatórios de 1992 que Boutros Boutros-Ghali²⁰ conseguiu com que o conceito ganhasse importância dentro das Nações Unidas. Nestes relatórios define-se que ‘*peacebuilding* deve ser uma ação para solidificar a paz e evitar a recaída em novos conflitos’. Mais tarde, em 2000, o termo volta a ter elevada relevância nos discursos da ONU, quando no Relatório Brahimi²¹ se define o termo como sendo um conjunto de ‘atividades empreendidas no lado distante do conflito para remontar as bases da paz e fornecer as ferramentas para construir sobre os fundamentos, algo que é mais do que apenas a ausência de guerra’. No entanto este conceito continua na agenda e a sua definição torna-se mais refinada, ao ser novamente reescrita apesar de manter a sua essência. Desta vez o Secretário-Geral da ONU Ban Ki-moon afirmou que este conceito ‘envolve uma gama de medidas orientadas para reduzir o risco de cair em conflito ou ter uma recaída, reforçando as capacidades nacionais em todos os níveis para gestão de conflitos e lançar as bases para o desenvolvimento e paz sustentável. Estratégias de construção da paz devem ser coerentes e adaptados às necessidades específicas do país em causa, com base na apropriação nacional e devem ser cuidadosamente priorizadas, sequenciais, e serem portanto um pequeno conjunto de atividades destinadas a alcançar os objetivos já descritos’ (UN, 2010, p. 5).

As Nações Unidas identificam três características essenciais para que o processo de peacebuilding seja corretamente implementado. Primeiramente refere a importância da apropriação nacional – ownership – uma vez que peacebuilding é um desafio e responsabilidade nacional.

O desenvolvimento da capacitação nacional é visto como a segunda característica essencial. Esta capacitação deve ser parte integrante da estratégia desde do seu início e não no final da ação. Ou seja, deve-se alcançar o mais cedo possível a autonomia face à ajuda externa, ‘garantindo que todas as iniciativas apoiam o desenvolvimento e reforço da capacitação para o peacebuilding. Este é um desafio complexo, especialmente nos primeiros dias quando a paz é frágil e a capacidade nacional é muitas vezes deslocada e severamente limitada. No entanto, o peacebuilding deve-se centrar proactivamente na (re)construção da capacitação, caso contrario a paz não será sustentável. Para apoiar este esforço, deve ser realizada uma avaliação coletiva das capacidades existentes desde o início’ (UN, 2010, p. 6).

Por fim, uma estratégia comum é vista como peça essencial para a construção da paz. Por ser um processo que envolve vários atores é essencial que exista uma estratégia comum, com apropriação nacional, com prioridades claras e bem definidas nas quais as Nações Unidas e outras organizações e comunidades internacionais e nacionais podem alocar os seus recursos.

¹⁹ *Three approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, Peacebuilding*, Johan Galtung, 1976 (Segundo as informações na brochura sobre Peacebuilding da ONU)

²⁰ *Secretário-Geral da ONU de janeiro de 1992 a dezembro de 1996*

²¹ O relatório pode ser visitado em <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>

O sucesso de uma ação de peacebuilding depende contudo de três fatores distintos mas que estão associados entre si. As decisões políticas das partes envolvidas no conflito, quer sejam governos locais ou nacionais, comunidades, doadores ou a própria ONU, são chave essencial das ações. Por outro lado, uma liderança eficaz sobre o processo é também importante, por isso os governos nacionais tem uma palavra muito importante a dizer quer seja na apropriação como na capacidade de tomar decisões nacionais ou fazer ouvir a sua voz em conselhos de segurança. Por ultimo, o sucesso depende também de todos os recursos envolvidos, quer sejam humanos quer sejam financeiros (UN, 2010).

II.3.5. Financiamento das Missões - UN Peacebuilding Fund (PBF)²²

Criado em 2006 e revisto em 2009, de forma a responder as necessidades atuais das populações que emergiram de conflitos, o *Peacebuilding Fund* (PBF) das Nações Unidas foi solicitado à Assembleia Geral pelo Secretário-Geral²³, com o 'propósito de apoiar programas, organizações e atividades que tenham como objetivo promover e construir a paz em países que emergiram de conflitos' (2015) .

Este fundo encontra-se dividido em dois, de forma a otimizar os seus recursos. Para a monitorização e implementação dos projetos e programas, foi criado o *Peacebuilding Support Office* (PBSO), para o qual o Secretário-Geral delega a gestão. No que se refere à administração financeira, é o *Multi Partner Trust Fund Office* (MPTF) que desempenha funções de gestão monetária. De salientar que as doações são voluntárias e proveem dos Estados-Membros da ONU, organizações privadas e individuais em nome próprio.

O PBF tem dois níveis de tomada de decisão, um que envolve a alocação de fundos aos países elegíveis e outra, a nível do recetor onde é feita uma análise conjunta pelo governo nacional/local e pela ONU de forma a disponibilizar o financiamento para as prioridades acordadas entre ambos.

Assim, quando um projeto é aprovado, a sua implementação é supervisionada no país ou região por um *Joint Steering Committee* (JSC), copresidido pelo governo local e pela ONU, como pelos parceiros que representam os atores nacionais e internacionais. Esta comissão tem como regra de procedimento unir todos os interessados, e assumindo-se como responsável pelo planeamento, aprovação e monitorização do financiamento do PBF ao nível da sua implementação, devendo assegurar o cumprimento da agenda definida. A avaliação do programa é feita por um grupo de 10 pessoas, com experiência em peacebuilding, que são responsáveis pelo aconselhamento e supervisão da implementação do projeto, alocação dos fundos, produção de relatórios e análises financeiras.

A ONU tem dois níveis de financiamento, separados pela sua urgência. No entanto quem são os seus parceiros/doadores? Antes de mais é necessário referir que a ONU não utiliza o termo 'doador' quando se refere aqueles que contribuem financeiramente para os seus fundos de apoio. Mais acrescenta que todas as contribuições são voluntárias e não existem escalões de financiamento, ou

²² Informação baseada no site <http://mptf.undp.org/>

²³ Resolução da Assembleia Geral A/60/180 e do Conselho de Segurança S/RES/1645-2005.

seja, cada um dos elementos é livre de contribuir com o valor que pode e acha que deve contribuir. Desta forma, existem parcerias com países mais desenvolvidos e com os países menos desenvolvidos economicamente.

Para além de todos os países integrantes da aliança das Nações Unidas, as doações surgem de organizações intergovernamentais (como a União Europeia), ONGs, fundações, sector empresarial ou até mesmo a nível individual. No entanto, as doações oriundas do setor privado devem responder a uma bateria de critérios definidos pela ONU²⁴. Alguns grupos privados podem também cooperar através dos organismos nacionais, fazendo chegar a sua contribuição conjuntamente com a dos países de origem. A contribuição quando efetuada tem um destino definido, ou seja, o doador escolhe *à priori* a missão, ou missões, que quer ajudar.

II.3.6. Immediate Response Facility e o Peacebuilding Recovery Facility

Existem dois níveis de resposta no apoio prestado pelo UNPBF: Immediate Response Facility (IRF) e o Peacebuilding Recovery Facility (PRF). Uma candidatura aprovada deve preencher uma ou mais das seguintes características:

- Resposta a uma ameaça iminente a um processo de paz ou iniciativas que promovam acordos de paz e diálogo político;
- Construção ou reforço da capacitação nacional de forma a promover a coexistência entre ambas as partes envolvidas no processo e resolução pacífica do conflito;
- Estimulação da revitalização económica;
- Restabelecimento dos serviços administrativos essenciais ao normal funcionamento.

O PRF apoia programas estruturados de peacebuilding, liderados por atores nacionais e baseados numa análise conjunta feita com a comunidade internacionais acerca das necessidades existentes. Um país é elegível para o PRF se for emergente de conflito ou estar em risco de recaída, estar na agenda do conselho ou por decisão ou recomendação direta do Secretário-Geral da ONU. Como principais características deste mecanismo de resposta aponta-se o facto de os projetos terem de ser geridos em parceria entre a ONU e os governos locais/nacionais, o processo de decisão é descentralizado e o projeto é revisto e aprovado ao nível nacional/local (com o apoio da JSC). Os recetores do financiamento devem ser organizações que implementam projetos com parceiros nacionais ou locais. São seis os passos para um projeto ser aprovado: o representante da ONU apresenta o pedido para a análise de elegibilidade da Assembleia-Geral e do PBSO. Depois de passar esta fase, o representante reúne com o governo local de forma a elaborar e entregar um Plano de Prioridades. A Assembleia-Geral e o PBSO solicita a análise do Plano de Prioridade no local por parte de Consultores de *Peacebuilding*, seguido da aprovação deste passa para a JSC que revê e monitoriza os projetos. Depois da operacionalização do projeto, os documentos seguem para assinatura de todas as partes

²⁴ Todos os critérios podem ser consultados em <http://www.un.org/partners/business/otherpages/guide.htm>

envolvidas. Ao receber a documentação necessária e devidamente assinada, o MPTF disponibiliza o montante aprovado.

O IRF funciona, tal como o nome indica, como um mecanismo de resposta imediata a uma necessidade de peacebuilding. Esta ferramenta é mais flexível e rápida na alocação dos fundos e ajuda aos projetos. Como critério de elegibilidade os projetos devem ter uma duração máxima de doze meses e tem de apresentar resultados imediatos. No que toca a financiamento, o IRF apresenta um teto máximo de 15 milhões de dólares americanos para quando o plano de ação é constituído por mais do que um projeto. Quando o plano de ação é de um único projeto, o valor do financiamento baixa para um máximo de 3 milhões.

O processo de aprovação é semelhante ao do PRF no entanto o seu cariz imediato acelera o procedimento, a saber: o representante da ONU apresenta o pedido urgente de projeto para a análise de elegibilidade da Assembleia-Geral e do PBSO; a Assembleia-Geral e o PBSO solicitam aconselhamento técnico com os Consultores de *Peacebuilding*; os documentos seguem para assinatura de todas as partes envolvidas. Ao receber a documentação necessária e devidamente assinada, o MPTF disponibiliza o montante aprovado.

II.4. A Curva do Conflito

Como descrito anteriormente, os conflitos são processos dinâmicos que envolvem diferentes atores, consoante a sua evolução, intensidade e fase. Por este motivo é essencial perceber como, quando e onde aplicar as diferentes estratégias de resolução, gestão e prevenção, com vista a um maior nível de sucesso.

Na quarta edição do livro *Contemporary Conflict Resolution*, os seus autores²⁵ apresentam uma serie de modelos de dinâmicas de conflito, que vão desde uma simples curva de distribuição normal, a modelos em árvore ou tabelas mais descritivas. O mais simplista apresenta uma curva de distribuição normal onde estão representadas a fase de agravamento e desagravamento²⁶ do conflito.

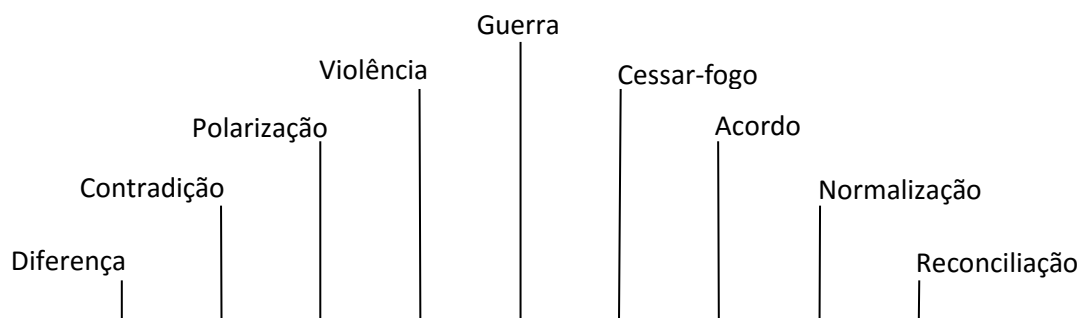


Figura 3.2 - Agravamento e Desagravamento de um conflito

(Adpt. de Miall, Ramsbotham, & Woodhouse, 2016, p. 15)

²⁵ Os autores Oliver Ramsbotham, Tom Wodhouse e Hugh Miall

²⁶ Foi feita uma tradução literal dos termos *escalation* e *desescalation*.

Nesta curva estão representados os estados que os conflitos normalmente atingem. Se a esta curva for adicionada a informação sobre os níveis de intensidade e as fases de resolução, obtém-se um gráfico que nos permite entender da melhor forma o que é um conflito.

De acordo com os níveis de intensidade, os ciclos de conflito tendem a aumentar de estabilidade relativa e paz para crise e guerra, diminuindo para um estágio de paz relativa novamente (Swanström & Weissmann, 2005, p. 10). Neste padrão, podem ser aplicadas as fases de prevenção, gestão e resolução anteriormente abordadas na apresentação do conceito de conflito. Importa efetivamente reforçar que a representação gráfica apresentada é teórica, já que dificilmente um conflito apresenta um comportamento tão estandardizado e com um só ciclo. O mais comum é haver um conjunto de ondas que oscilam entre os diferentes níveis, conforme a evolução dos mecanismos adotados para a resolução dos desacordos. Há inclusivamente modelos que apresentam várias curvas sobrepostas, uma vez que uma situação pode ser composta, e incluir vários sub-conflitos em simultâneo (2005, p. 17). Quanto maior é este nível de conhecimento, melhor será a construção de medidas interventivas mais eficazes e eficientes.

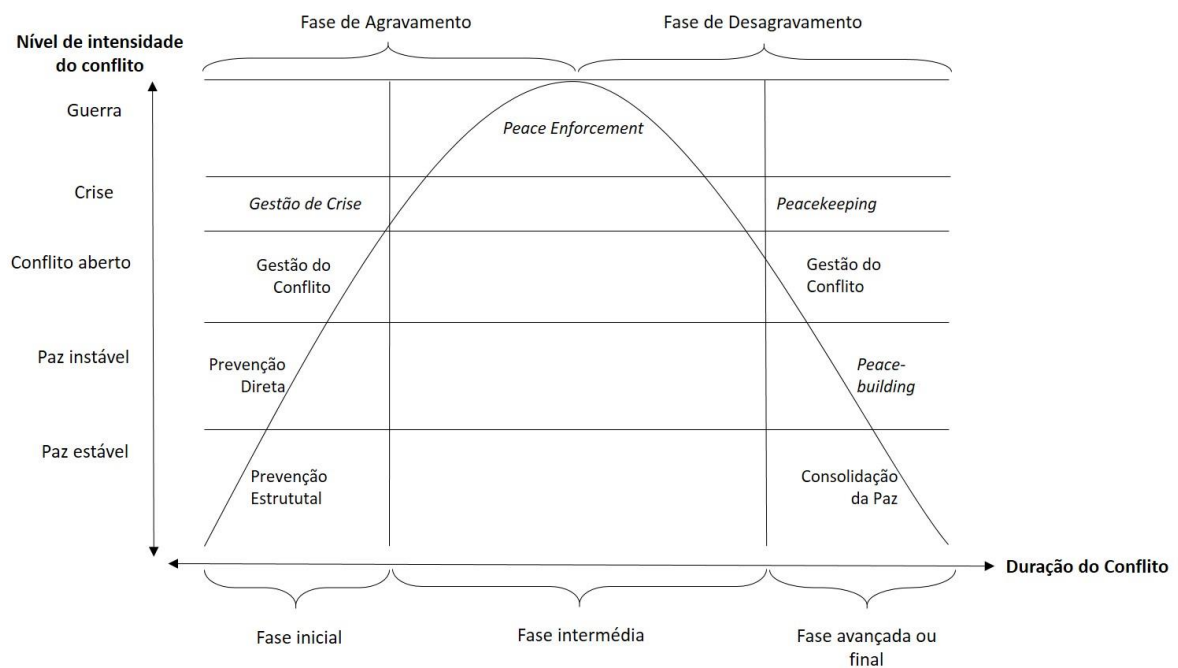


Figura 4.2 - Ciclo do Conflito (adpt. de Swanström & Weissmann, 2005, p. 11)

Os autores desta teorização apresentam cinco níveis de intensidade que correspondem a nove fases de intervenção. Conforme descrevem, a 'paz estável' é quando a tensão entre as partes é baixa e existem formas de cooperação entre elas, principalmente quando se tratam de assuntos não sensíveis. Fazendo ligação ao capítulo dedicado à paz, conclui-se que este nível corresponde à paz positiva. A paz negativa, ou o nível de 'paz instável' é quando se dá o aumento de tensão. Esta tensão pode ter níveis mais ou menos elevados, não garantido por isso a paz em todos eles.

A continuação da fase de agravamento faz com que se atinja o nível de ‘conflito aberto’ em que as partes envolvidas tomam medidas efetivas para lidar com a situação, independentemente de serem adotadas opções militares, há o reconhecimento do conflito.

O nível quatro de intensidade corresponde à ‘fase de crise’ onde o risco de guerra é iminente e os atores tendem a usar opções militares para resolver episódios esporádicos de violência, apesar destes ainda não serem regulares.

O quinto nível é a culminação da fase de agravamento da curva e corresponde à ‘fase de guerra’ onde os níveis de violência são intensos e generalizados. Tendo em consideração que este modelo é cíclico, o padrão referente à fase de desagravamento é o mesmo, mas em ordem regressiva. É do conhecimento geral que, financeiramente, os encargos de um conflito que resulte em guerra são bastante avultados. Esta é também uma tendência da fase de desagravamento, apesar do processo ser regressivo, os custos são consideravelmente mais elevados, já que as medidas aplicadas são mais exigentes e há enfraquecimento num sentido geral, quer económico quer político.

Os modelos e dinâmicas de conflitos viram o seu auge na década de noventa do século passado, e desde essa altura novos modelos têm emergido. As razões prendem-se com o maior envolvimento da comunidade internacional, que funciona como mediadora de todo o processo.

Apesar de outros modelos focarem sobretudo as dinâmicas (ver figura 5) ou os níveis de envolvimento dos elementos externos ao conflito, mantemos como referencia o gráfico inicial (Swanström & Weissmann, 2005, p. 32).

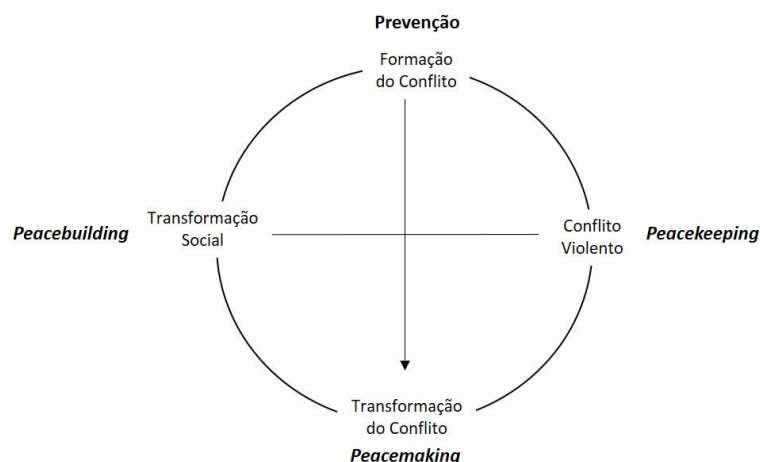


Figura 5.2 - Dinâmicas e Resolução de Conflitos (traduzido de Miall, Ramsbotham, & Woodhouse).

Conforme refere Luís Bernardino citando Miall, existem três níveis de envolvimento das entidades. O primeiro nível, mais restrito, está ‘reservado e vocacionado à resolução local onde se recorre (...) à resolução interna do conflito, afetando entidades locais e o próprio Estado’. A segunda fase já inclui a ‘intervenção de entidades e atores de nível sub-regional, ONG, bem como empresas e organizações privadas’. A terceira, e última fase, é onde se observa um máximo de intervenção, maioritariamente de carácter multinacional ou internacional e que ‘emprega um conjunto de mecanismos com meios mais

robustos, complexos e por norma globais (...) (2008, p. 14). Entende-se assim que o envolvimento da ONU tem como objetivo a resolução do maior número de questões sensíveis, abrindo assim um maior número de oportunidades para a implementação de medidas preventivas e estruturais. Logo, a presença no conflito também tende a ter uma fase de agravamento e desagravamento, sendo que o peacemaking antecede o apogeu do conflito e do peace enforcement e segue para as missões de peacekeeping e de peacebuilding.

III. Caso de Estudo: Kosovo 1999/2003

O Kosovo declarou-se independente da Sérvia no dia 17 de fevereiro de 2008. No entanto, o processo foi complexo, implicando intervenção internacional a vários níveis e setores. Importa revisitar o passado para melhor entender o presente, e para isso revela-se pertinente apresentar um enquadramento geopolítico do país.

Não querendo aprofundar em demasiado os pormenores históricos, é importante apresentar alguns elementos para que se entendam as motivações por detrás de determinadas ações desenvolvidas.

III.1. Enquadramento Geográfico

Geograficamente, o Kosovo é um país que partilha fronteiras com a Sérvia (a norte e nordeste), o Montenegro (a oeste), a Albânia e Macedónia (a sul), ocupando um total aproximado de 10,9 km². A nível morfológico é um território misto, onde 1/3 do território é montanhoso, cujo ponto mais alto pertence à montanha Šar Planina com 2 640 metros de altitude.

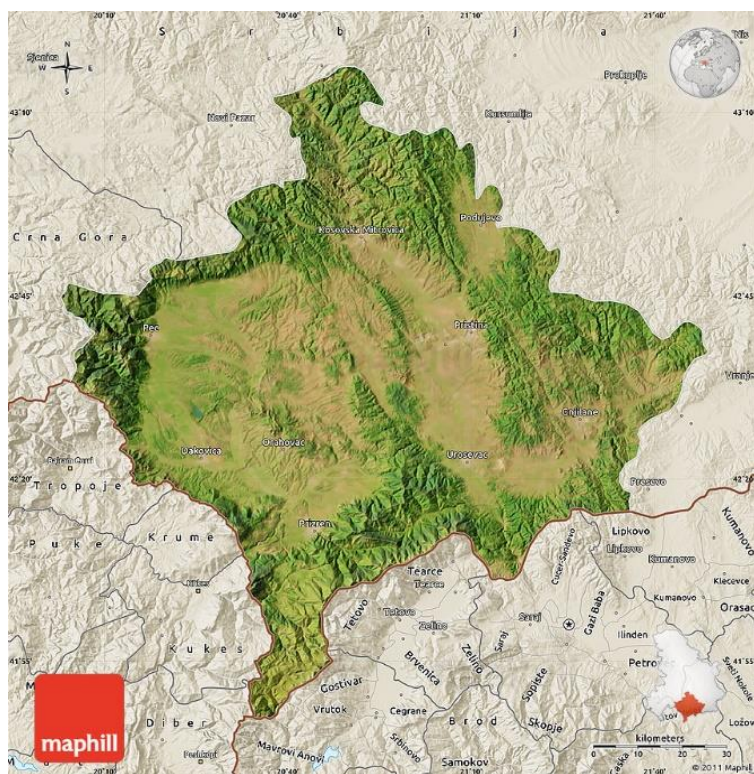


Figura 1.3 - Mapa do Kosovo

(fonte: <http://maps.maphill.com/serbia-and-montenegro/kosovo/>)

com dimensão superior a 2,5 km², fazendo com que o território seja provido de solo de boa qualidade para a agricultura.

De acordo com dados estatísticos de 2014²⁷, a densidade populacional é de 167 habitantes por km², já que o total populacional é de (aproximadamente) 1 820 630 habitantes, divididos por várias etnias.

Este elemento morfológico contribui para um clima continental, caracterizado por temperaturas extremas (muito frio no inverno e quente no verão) e índices de pluviosidade maiores na primavera e outono, ainda assim as planícies não tendem a ter mais do que 150 dias de neve permanente, indicando alguma influência mediterrânica, principalmente na parte mais a oeste do país (Kamberi, 2009).

Hidricamente, o país têm como principais cursos o Rio Drini i Bardhë (122 km) e o Rio Sitnica (90 km), que juntamente com outros cursos de menor dimensão, alimentam cinco grandes lagos

²⁷ Dados do ASK (Kosovo Agency of Statistics), publicados em Junho de 2015

A maioria é albanesa, correspondendo a 88% e 7% é de sérvia. O Kosovo contraria a tendência europeia e apresenta uma pirâmide de crescimento normal, o que quer dizer que a taxa de natalidade é superior à taxa de mortalidade²⁸. Completando o enquadramento com mais alguns dados estatísticos do PNUD²⁹, o Kosovo apresenta uma taxa de desemprego que ronda os 35%, dos quais 60% corresponde a desemprego jovem. O desemprego, a juntar à taxa de pobreza que se aproxima dos 30%, são um dos desafios sociais que o país tem no presente.

III.2. Enquadramento Histórico

De forma não recuar ao tempo do Império Otomano, podemos dar início à cronologia de acontecimentos históricos que ajudam à compreensão do que hoje é o Kosovo em 1918, aquando da formação dos autoproclamado Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos pelo Príncipe Aleksandar Karađorđević³⁰. Apesar da abstenção dos representantes croatas e eslovenos, a primeira Constituição é aprovada em 1921 estabelecendo assim uma monarquia unitária e parlamentar. Em janeiro de 1929, e em consequência da constante ameaça e instabilidade interna – quer seja de origem ideológica ou religiosa –, o Rei Aleksandar decide suspender a constituição, interrompendo toda a atividade partidária e instaurando uma ditadura, passando todo o território a chamar-se Reino da Jugoslávia. As aspirações de unificação do Rei foram no entanto corrompidas, pois houve o aumento das atividades dos grupos terroristas e separatistas, fazendo escalar a já existente instabilidade.

Após o assassinato do Rei Aleksandar, a 9 de outubro de 1934 em Marselha, o reino da Jugoslávia não aguenta a pressão e as várias manifestações que se opunham e rejeitavam o acordo resultante do Pacto Tripartite que aliavam o reino às forças do Eixo durante a Segunda Grande Guerra Mundial. Sobre régio do Príncipe Pavle Karađorđević (primo de Aleksandar já que o sucessor direto não era maior de idade), o reino da Jugoslávia cai em 1941.

O final da Segunda Guerra Mundial dá início a uma segunda fase da Jugoslávia, que corresponde ao fim do regime monárquico e à, consequente, proclamação da República Federativa Popular da Jugoslávia (RFPJ), uma união federal comunista – partido que havia sido proibido em 1919 –, constituída por seis repúblicas: Sérvia (com as regiões autónomas do Kosovo e Voivodina), Croácia, Montenegro, Eslovénia, Bósnia-Herzegovina e Macedónia. O acordo entre os governos eleva a primeiro presidente do governo e comandante supremo das Forças Armadas Josip Broz Tito – representante do movimento de resistência comunista de origem croata –, que mais tarde se tornaria presidente vitalício.

Devido a desentendimentos entre Tito e Estaline, já que o líder jugoslavo não estava alinhado com o modelo soviético, levou a que a Jugoslávia tivesse a necessidade de “encontrar um modelo político

²⁸ De acordo com o documento do ASK disponível em <https://ask.rks-gov.net/en/population/category/107-ps#> (acedido a 18 de Junho de 2016)

²⁹ Informação disponível em <http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/countryinfo/> (acedida a 18 de Junho de 2016)

³⁰ O enquadramento histórico tem por base o artigo de Milan Ristovitch para o 45º número da Revista Portuguesa de História (2014)

que correspondesse melhor à nova situação' em 1950 (Ristovitch, p. 146). Esta nova estratégia similar à de Cuba, Egito e Índia, levou à aproximação da Turquia e da Grécia (já membros da OTAN) através de um acordo de cooperação político-militar em 1953. A Jugoslávia beneficiou assim bastante da aproximação ao Ocidente durante o período da Guerra Fria, já que recebeu ajuda financeira, política e militar para 'superar a crise provocada com o conflito com a URSS, criando para si (...) um espaço para um complexo papel político internacional' (p. 147).

O final da Guerra Fria, a unificação alemã e o colapso da URSS vem dar início a uma nova fase de instabilidade, pois a abertura do país ao mercado externo permite o enfraquecimento ideológico, também ele provocado pela morte de Tito em 1980. No entanto, e apesar da população ter beneficiado com a liberalização interna, vendo a sua condição de vida, progresso e modernização económica aumentar, essa melhoria não foi suficiente e a incapacidade de manter os estados unidos fez com que a Jugoslávia caísse numa profunda recessão, levando ao aumento da violência e manifestações pró-independentistas por parte de todos os estados.

Slobodan Milošević, líder do partido comunista, impõe-se na cena política, e chega ao poder com um forte discurso unitário, conseguindo inclusivamente afastar um grupo de políticos moderados, no qual se incluía o Presidente da Sérvia Ivan Stambolić, em 1987. Entra-se assim na "Era Milošević" onde as federações deixam de ter autonomia, o poder é centralizado em Belgrado e todas as decisões teriam de ter aval de Milošević. Com a dissolução da Liga Comunista da Jugoslávia (LCJ) em 1990, surgem uma série de partidos nacionalistas que acabam por vencer as primeiras eleições nas seis repúblicas. As mudanças constitucionais não só ameaçam as minorias nacionais, como procuram a independência. Assim, em Dezembro de 1991, depois de um referendo, a Eslovênia proclama independência, abrindo assim o precedente para que outros a seguissem. As reuniões que visavam a união foram infrutíferas e rapidamente dão-se os primeiros conflitos armados entre o Exército Pró-Jugoslávia e os grupos separatistas, primeiro da Eslovênia, depois da Croácia, sendo que o mais grave foi aquele que foi vivido na Bósnia-Herzegovina.

Em 1992, a República Socialista Federativa da Jugoslávia (RSFJ) reconhece a independência de quatro das suas federações (Macedónia, Bósnia-Herzegovina, Croácia e Eslovênia), formando a República Federal da Jugoslávia (RFJ). Apesar das tentativas, a RFJ não é reconhecida pela ONU ou pela OTAN como sucessora da RSFJ e o referendo efetuado em Montenegro fica manchando pelas queixas efetuadas pelos pró-independentistas que apontam irregularidades e condições antidemocráticas.

Com fim da guerra civil na Croácia e a assinatura do Acordo de Dayton, em dezembro de 1995, para a paz na Bósnia-Herzegovina, é a vez das atenções se virarem para o Kosovo já por si propenso a conflitos e crises, e cuja situação da província é omissa no referido acordo assinado.

Ali, a tensão interétnica e os conflitos entre a população albanesa e sérvia misturaram-se com a política separatista da minoria dos dirigentes albaneses, primeiramente, da Liga Comunista Jugoslava e, depois, da nova geração que iniciou a revolta armada em 1998 com a instrumentalização desta questão depois da chegada ao poder de Slobodan Milošević (...) com grande mobilização sérvia (p. 152).

Setenta dias de intenso conflito é o resultado da intervenção da OTAN em 1999 no território e da proclamação do «Estado do Kosovo». Em setembro de 2000, Milošević convoca eleições, das quais recusa reconhecer a derrota para a oposição de Vojislav Koštunica provocando a paralisação do país devido a intensas manifestações. O Parlamento foi invadido, Milošević cai e a Jugoslávia é readmitida na ONU dia 1 de novembro de 2000. A República da Jugoslávia é dissolvida formalmente em 2003, depois da Sérvia e Montenegro decidirem, em 2002, estreitar relações entre si de forma a melhorar a cooperação. Também aqui, e devido à pressão de grupos independentistas realizou-se um referendo que ditou a independência do Montenegro a 3 de junho de 2006, dissolvendo-se assim o último laço que existia com Jugoslávia.

A história da Jugoslávia aqui resumida oculta pormenores e factos que não influenciam, sob o meu ponto de vista, o entendimento, o enquadramento e emparelhamento da história do Kosovo, ou dos demais países que constituíram a Federação. Como o Milan Ristovitch refere, ‘os culpados, os organizadores e os executantes deste «homicídio com premeditação» de um Estado, depois de sete decénios de existência, são numerosos, têm os seus nomes em papeis, mas são mais numerosos os participantes e observadores, não só na Jugoslávia, mas também no Mundo. Estes últimos contribuíram com as suas hesitações ou ações erradas para a grandeza da tragédia Jugoslava’ (p. 152). Independentemente do resultado, a verdade é que nunca se saberá o que poderia ter sido se outras decisões fossem tomadas, sabemos apenas os factos ocorridos das ações e decisões tomadas e estas foram abordados, não obstante podemos e devemos aprender com elas.

III.3. O conflito kosovar

Depois de resumida a história da ex-Jugoslávia, importa agora focar no Kosovo e no conflito que decorreu na década de 90. De acordo com uma cronologia de acontecimentos apresentada pelo Parlamento Europeu³¹, entende-se que a intensificação da tensão dá-se em 1989, quando Milošević revoga a autonomia da província levando a que os albaneses proclamassem, ainda assim, independência e criassem instituições públicas paralelas. Três anos mais tarde, Ibrahim Rugova é eleito presidente da autoproclamada República cujo discurso recai sobre uma resistência pacífica face a Belgrado. Este período é marcado por uma forte repressão de Belgrado que, entre outras medidas, proíbe os kosovares de frequentarem as escolas e universidades sérvias. Por esse motivo, foram criados sistemas de saúde, educação e socioculturais paralelos, aumentando assim o afastamento e revolta dos habitantes kosovares face à política de Milošević.

A não definição do Kosovo, quer como território soberano ou como região autônoma no Acordo de Dayton³², a 14 de dezembro de 1995, faz com que o sentimento independentista ficasse mais aceso,

³¹ Documento disponível em

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/552/552162/552162pt.pdf e acedido a 20 de março de 2016

³² O grupo de contato era constituído por representantes dos Estados Unidos da América, União Europeia, ONU, Jugoslávia e kosovares albaneses

uma vez que o acordo reconhece as fronteiras da RFJ, onde o Kosovo é parte integrante da Sérvia. Esta situação levou à organização do Exército de Libertação do Kosovo em 1998, alimentado e fornecido belicamente pela Albânia (Rossi, 2002, p. 112). É neste ano que começa o conflito aberto entre a polícia sérvia e o Exército de Libertação e consequência repressão Governamental, levando ao refúgio de milhares de civis.

III.3.1. Intervenientes no conflito: ONU e OTAN

A ONU dá início a uma série de conversações, tendo sempre como chapéu o VII capítulo das Nações Unidas³³ e consequente Conferência de Rambouillet (França) que teve como moderadores ministros dos negócios estrangeiros e embaixadores³⁴. Destas conversações saíram recomendações que foram constantemente quebradas por parte de Belgrado e do poder de Milošević. O debate sobre o que consta nos acordos é vasto, e são vários os autores que se debruçam sobre o referido assunto³⁵, no entanto não é relevante analisar porque falharam, por isso não será aprofundado de forma intensiva o conteúdo dos mesmos. Importa sim, apenas salientar que das conversações, resultaram cinco resoluções do Conselho de Segurança da ONU: a resolução 1160, 1199, 1203, 1239 e 1244.

Para que melhor entenda a evolução³⁶, a resolução 1160³⁷, adotada a 31 de março de 1998, impõe o embargo de armas e sanções económicas à RFJ. O Conselho de Segurança da ONU condenou a violência usada em manifestações pacíficas bem como os atos de terrorismo do Exército Libertador do Kosovo e impôs a resolução política do conflito. A primeira tentativa de entendimento não obteve os efeitos desejados. Pelo contrário, em 21 de abril de 1998 a RFJ fecha as fronteiras com a Albânia e a Macedónia e dois dias mais tarde, 95% dos sérvios vota em referendo contra uma mediação externada da crise kosovar. No dia 6 de julho inicia funções uma Missão Diplomática de Observadores no Kosovo de forma a monitorizar a evolução do processo de paz, mas o que se relata são mais casos de pressão e violência.

A nova resolução – 1199³⁸ –, aprovada a 23 de setembro de 1998, surge na sequência dos relatos dos Observadores e por esse motivo vem exigir o cessar-fogo imediato e a resolução do conflito e alertar dos consequentes problemas humanitários, nomeadamente os milhares de refugiados. Mais, é exigido à RFJ que aceite observadores internacionais e que garanta a sua liberdade de movimento e

³³ Este capítulo dá poderes ao Conselho de Segurança da ONU de forma a manter a paz, no caso do Kosovo entenderam que havia ameaça à paz ou atos de agressão. Informação disponível em <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/> (acedida dia 2 de julho de 2016)

³⁴ Os mediadores foram os ministros dos negócios estrangeiros Robin Cook do Reino Unido, Hubert Védrine da França, os embaixadores Christopher Hill dos EUA, Boris Majorski da Rússia e Wolfgang Petrisch da Áustria.

³⁵ J. P Nogueira (2000), G. A. Kennan (1993), L. G. Cabagnari (1999)

³⁶ Informação cronológica validada em <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/kosovo/etc/cron.html> (acedida dia 2 de julho de 2016)

³⁷ Informação completa em <http://www.nato.int/kosovo/docu/u980331a.htm>

³⁸ Informação completa em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/279/96/PDF/N9827996.pdf?OpenElement>

que as suas ações de segurança não afetem a população civil. No dia seguinte, o secretário-geral da OTAN dá luz verde à ACTWARN³⁹, que consistiu num aumento do nível de preparação e alerta por parte da operativa de ar da OTAN. Este nível de alerta aumentou dia 12 de outubro de 1998, com a aprovação do ACTORD que autoriza a preparação para uma campanha de bombardeamento. Poucos dias mais tarde, Milošević aceita a presença dos elementos da campanha KVM (Kosovo Verification Mission) da OSCE⁴⁰ no território. Ainda assim não se consegue evitar o massacre do exército sérvio na vila de Gornje Obrinje, do qual se lamentam 35 mortes (maioritariamente mulheres, crianças e idosos).

A resolução 1203⁴¹, adotada dia 24 de outubro surge na sequência dos eventos anteriormente descritos. Considerando já o conflito como ameaça internacional à paz e segurança, é exigido que a RFJ e o Exército de Libertação do Kosovo cumpram os acordos da OTAN e a OSCE, que seja estabelecido o diálogo entre as partes envolvidas e que sejam melhoradas as condições humanitárias dos milhares de refugiados, criando condições para o seu regresso a casa. A República Federal da Jugoslávia demonstra que está empenhada na resolução da situação e faz recuar as forças militares do Kosovo. Por consequência, milhares de albaneses descem as montanhas, incentivados também pelo início do inverno e agravamento da situação precária em que se encontravam. Apesar da ameaça servia, a Macedónia aceita a presença de 16 mil militares da OTAN no seu território e dá-se início à XFOR (força de extradição) que tem como objetivo a defesa dos peacekeepers da ONU presentes no Kosovo. Depois de vários massacres em diferentes vilas e lugarejos, Milošević expulsa William Walker (diretor do KVM) do país.

O escalar da violência por parte do exército sérvio, a pressão da OTAN com a operação *Allied Force* (series de bombardeamentos aéreos desencadeada a 24 de março de 1999) e diminuição do poder do Exército Libertador do Kosovo (devido ao embargo), fez com que a ONU apresentasse uma nova resolução – 1239⁴² – no dia 14 de maio de 1999. Recorrendo à Declaração Universal dos Direitos Humanos, acordos internacionais e convenções dos direitos humanos, protocolos e estatutos para os refugiados, a ONU expressa profunda preocupação com a crise humanitária que vitimiza civis inocentes, bem como a pressão exercida pelos refugiados junto das fronteiras com a Albânia, Macedónia e outros países vizinhos. A resolução tece elogios ao Alto Comissariado para os Refugiados e restantes estados-membros pelo apoio prestado e pede o acesso e proteção dos seus colaboradores e outros elementos de entidades humanitárias no território kosovar para que se criem condições para que os refugiados regressem às suas casas. Foi novamente reforçada a noção que é imperativa a solução política à crise vivida.

Depois de alguns ataques aéreos da OTAN, que vitimizaram inúmeros civis, bem como a Embaixada da China (que sempre se absteve na votação das resoluções) devido a erros de posicionamento

³⁹ <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p980924e.htm> (acedido a 2 de julho de 2016)

⁴⁰ Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

⁴¹ Informação completa em [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1203\(1998\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1203(1998))

⁴² Informação completa em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/143/75/PDF/N9914375.pdf?OpenElement>

assumidos pela OTAN, o secretário-geral da ONU propõe a suspensão da missiva e adota a resolução 1244⁴³ no dia 10 de junho de 1999, que representa o final do conflito. Esta resolução tem como base o desenvolvimento, por parte do G8, de um conjunto de pontos apresentados por Javier Solana (Secretário-Geral da OTAN). Os cinco pontos haviam sido apresentados em abril e consistiam no fim da ação militar sérvia no Kosovo, retirada das forças militares e policiais, estabelecimento de uma força de segurança internacional, aceitação do regresso de refugiados e deportados, bem como ainda o regresso à mesa de conversação em Rambouillet. Assim, esta resolução permite a intervenção internacional, quer civil quer militar, no Kosovo de forma a resolver de forma imediata a situação. Dois dias mais tarde a Rússia surpreende os aliados e toma controlo do aeroporto de Pristina, criando alguma tensão pois a OTAN havia definido que esse seria o quartel-general da KFOR⁴⁴, ainda assim a situação foi ultrapassada. Nesse mês, milhares de civis albaneses regressam as suas casas, tornando-se num dos retornos mais rápidos da história. Dez dias mais tarde, os sérvios completam a saída do Kosovo e a campanha de bombardeamento da OTAN termina.

Verificou-se que a OTAN e a ONU estiveram muito presentes e ativos na resolução da situação e na sequente fase de transição através da missão KFOR e UNMIK⁴⁵. No dia 11 de junho as primeiras forças da KFOR e da UNMIK entram no território dando origem assim início às missões de peacekeeping e peacebuilding no território.

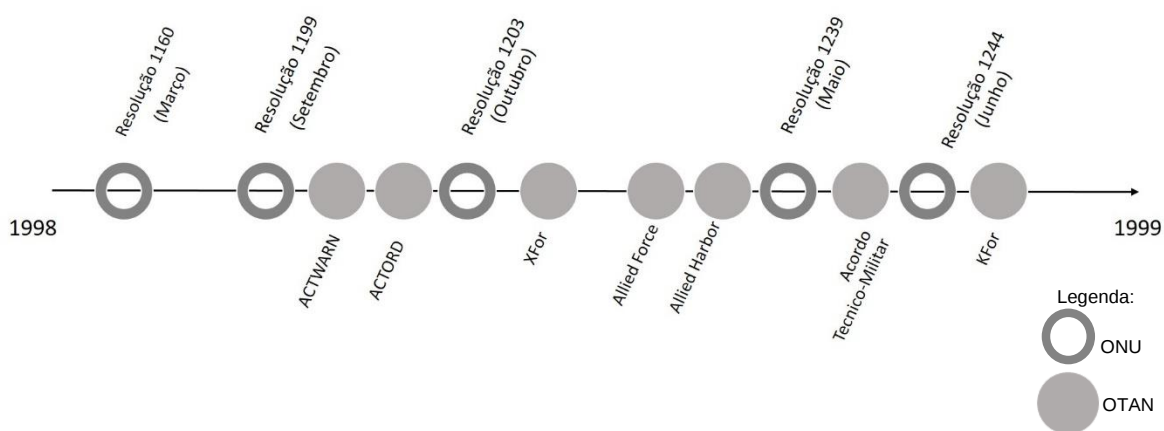


Figura 2.3 - Cronologia da intervenção da OTAN e ONU (autoria própria)

A figura 2.3 pretende, de forma gráfica, mostrar o encadeamento de decisões tomadas por parte da ONU e da OTAN, durante o período de março de 1998 a junho de 1999.

⁴³ Informação completa em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>

⁴⁴ Kosovo Force (KFOR) foi a missão da OTAN no território.

⁴⁵ United Nation Interim Administration Mission In Kosovo

Não obstante, várias foram as organizações internacionais que partilharam esforços com a UNMIK, principalmente, logo desde do início das conversações.

A OTAN intitulou a sua operação *Joint Guardian*⁴⁶ e esta era constituída por cinco setores, sendo cada um deles liderado por diferentes países: Alemanha, EUA, França, Reino Unido e Itália, do qual Portugal fez parte. O objetivo⁴⁷ desta missão passava por dissuadir novas hostilidades e ameaças por parte das forças jugoslavas e sérvias contra a população kosovar, criando assim um ambiente onde imperasse a ordem e a segurança pública. A desmilitarização dos Exercito de Libertação do Kosovo, bem como o apoio às ações humanitárias e coordenação da presença civil internacional foram também objetivos que a OTAN se propôs com esta missiva. A operativa ainda se encontra no terreno de forma ativa, com cerca de 4600 operacionais de 31 países diferentes, no entanto o seu objetivo foi ajustado uma vez que a sua presença é menor e mais flexível no sentido em que apenas desenvolve algumas tarefas táticas (NATO, 2016).

As Nações Unidas, por seu turno, criaram a UNMIK (Missão de Administração Interina no Kosovo da ONU) e o objetivo da missão era fornecer uma administração interina para que a população kosovar pudesse gozar de autonomia. De acordo com a informação disponível no sítio online da UNMIK⁴⁸ esta missão de peacekeeping não teve precedentes, uma vez que pela primeira vez a ONU deu total autonomia à UNMIK, incluindo poderes legislativos, executivos e judiciários. As principais responsabilidades passavam por criar condições para que se formassem os organismos públicos de gestão e executivos, democraticamente eleitos pela população. Uma vez que esse procedimento fosse executado e aceite, teriam o dever de transferir as responsabilidades até ali assumidas aos organismos nacionais, apoiando a consolidação das instituições locais bem como outras atividades de peacebuilding. Assente em cinco pilares, importa referir os esforços conjuntos de diferentes organismos: a administração civil foi guiada pelas Nações Unidas, a assistência humanitária pelo Alto Comissariado para os Refugiados (ACNUR), reconstrução e democratização das instituições pela OSCE e a reconstrução económica pela União Europeia.

Um pouco como a missão KFOR, também a UNMIK readaptou os seus objetivos aquando das eleições e posterior aprovação e entrada em vigor da sua constituição a 15 de junho de 2008. A partir desse momento, a UNMIK passou a desempenhar funções de promoção de segurança, estabilidade e respeito pelos direitos humanos – mais focada no peacebuilding portanto. A missão pode assim ser dividida em cinco fases distintas:

1. Foco na estrutura administrativa, desmantelamento da polícia/milícia civil e assistência aos refugiados;

⁴⁶ Informação disponível em <http://www.nato.int/kosovo/kosovo.htm> (acedida dia 16 de junho de 2016)

⁴⁷ Informação disponível em <http://jfcnaples.nato.int/kfor/about-us/welcome-to-kfor/mission> (acedido dia 16 de julho de 2016)

⁴⁸ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik/> (acedido dia 16 de julho de 2016)

2. Abordagem aos serviços sociais e infraestruturas, bem como consolidação da lei;
3. Preparação e convocação de eleições de forma a transitar poderes para as autoridades locais;
4. Prestação de apoio aos elementos eleitos;
5. Dependente das necessidades do Estado do Kosovo.

É assim possível agrupar estas fases em três *clusters* onde a fase um corresponde a um *cluster* de emergência, que terá terminado em outubro de 2000 com as eleições municipais, as fases dois e três a um *cluster* de transição que culminou com a operacionalização dos elementos eleitos em março de 2002, e por fim as fases quatro e cinco de consolidação (Llamazares & Levy, 2003, p. 7). De salientar que esta missão ainda se encontra ativa (ou na fase de consolidação), e como é normal, todas as agências e departamentos da ONU mantem a colaboração com a UNMIK.

Conforme é referido na resolução 1239, também as entidades humanitárias desenvolveram ações que procuravam responder as diversas questões humanitárias resultantes quer dos confrontos e bombardeamentos, da pressão e problemas nos campos de refugiados, como também ainda contribuía de forma ativa para o entendimento entre as partes.

Neste sentido a UNMIK instiga que a Unidade de Relação e Registo de ONG seja responsável pelo registo, avaliação de relatórios anuais, garanta os estatutos de benefício público e gestão de base de dados de todas as ONG em funcionamento no Kosovo. Durante o período de 1989 e 1998 estavam ativas no Kosovo mais de 65 ONG, incluindo cinco ONG internacionais. Segundo o relatório de julho de 2000 apenas 642 ONG foram registadas pela UNMIK, das quais 400 eram kosovares. De acordo com fontes do PNUD, esse número chegou a atingir um máximo de 1700 ONG em atividade no período imediatamente posterior ao final dos bombardeamentos e consequente entrada em funções da UNMIK (DESA & DPADM, 2003, p. 11).

De acordo com a informação disponível no *site* da Fundação da Sociedade Civil Kosovar⁴⁹, estavam registadas em 2013 cerca de sete mil ONG, no entanto estimam que destas apenas 10% estejam ativas ou parcialmente ativas, no entanto não foi encontrada informação sobre a génese destas ONG ou demais esclarecimento sobre as mesmas. Independentemente da sua origem, as ONG perceberam que era imperativa a ajuda no território kosovar, quer esta fosse ao nível judicial, médico, alimentar ou infraestrutural. O território necessitava de toda a intervenção possível, em todos os diferentes quadrantes da sociedade. O apoio técnico e financeiro dado pelos doadores fez com que o número de ONG presentes aumentasse de forma exponencial, não se refletindo necessariamente, conforme explica o KCSF, na qualidade ou melhoramento dos serviços prestados - “o acesso ao financiamento, aliado a uma elevada dependência a doadores externos, fez com que aumentasse o número de ONG orientadas para o financiamento e daquelas que orientam os seus esforços para os fundos disponíveis - ou seja ONG passivas” (KCSF, 2014).

⁴⁹ Informação disponível em <http://www.kcsfoundation.org/?page=2,106#.V4pt3zXtn9p> (acedida dia 16 de Julho de 2016)

É relevante salientar que as organizações internacionais procuraram ONG locais, no entanto estas eram poucas para tanta procura, por esse motivo ‘vários departamentos locais das ONG internacionais foram criados, para os quais foi contratada população local’ – veja-se o caso da World Vision/World Vision Kosovo e Albânia. Desta forma criaram-se estruturas humanitárias híbridas (internacionais e locais) onde os orçamentos foram consideráveis. No entanto, nem todas as ONG internacionais tiveram o cuidado de integrar e passar os conhecimentos necessários aos colaboradores locais e com menos experiência, levando assim a insustentabilidade desses departamentos por falta de *know-how* (Llamazares & Levy, 2003, p. 8). Por este motivo a sociedade civil kosovar apresenta atualmente desafios uma vez que está ainda numa fase de adaptação dos projetos ao financiamento disponível. São também apresentados desafios ao nível da estrutura uma vez que algumas das ONG locais resultam de *spin-offs* do *boom* de ajuda humanitária observada entre 1999 e 2001, e por isso têm uma visão tendencialmente *top-down* o que não reflete, mais uma vez, a realidade atual (pp. 10-11).

III.4. Da Curva do Conflito à CIMIC

Imediatamente depois do fim dos bombardeamentos, os refugiados e deportados iniciaram o seu regresso a casa e, como também já foi referido, as ONG entraram em grande número no território. Conforme aludido, a Resolução 1244 do Conselho de Segurança da ONU determinou que a presença tivesse em consideração a comunidade civil internacional bem como elementos de segurança. Assim, a organização que ficou com a segurança foi a OTAN e a sua missão da KFOR, enquanto que a presença civil e de transição ficou garantida pela UNMIK. Tendo em consideração que as entidades responsáveis pela segurança e gestão do território eram a ONU e a OTAN, foi desenvolvida uma Cooperação Civil e Militar (CIMIC) entre estas entidades e a comunidade civil. De acordo com a OTAN, uma CIMIC é uma missão de cooperação e coordenação conjunta entre a OTAN e os atores da sociedade civil na qual se incluem população nacional e local, as suas autoridades, bem como a comunidade internacional, organizações não-governamentais nacionais e internacional e outras agências. As atividades do CIMIC são parte integrante das funções do Comandante da Força Aliada e, por isso, de apoio à missão principal de implementação de uma estratégia global para alcançar um Estado sustentável e em paz. A cooperação com um vasto número de entidades civis fez com que a OTAN se comprometa, dentro das capacidades militares, a acolher e apoiar as atividades dos atores civis, de forma também a que não se comprometa a missão de ambos. O papel da CIMIC termina quando as suas funções forem asseguradas por organizações ou autoridades civis apropriadas (NATO, 2003). A CIMIC Kosovar não obteve uma receção unânime no que toca à perceção do papel da sua missão por parte das diferentes organizações humanitárias, já que as ONGs tendem a criticar toda a participação militar, e durante o período em que as ONGs estavam mais ativas no terreno, e as atenções dos media estavam focadas no Kosovo e no trabalho que desenvolviam, foram apresentados relatos de excesso de força e abuso de poder por parte das forças militares – facto no entanto nunca comprovado, apenas relatado (Mockaitis, 2004, p. 68).

De forma a atender à necessidade de cooperação e de coordenação dos trabalhos desenvolvidos entre os atores civis, a UNMIK e o OCHA⁵⁰ criaram o Centro Comunitário de Informação Humanitária (HCIC⁵¹) que iniciou funções em julho de 1999. O objetivo deste centro prendia-se com o desenvolvimento de uma rede de contatos que otimizasse os recursos focando-os nos problemas prioritários. Por outro lado, as organizações e indivíduos que pretendiam ajudar conseguiam assim obter mais informações e melhores justificações para os financiamentos aos seus projetos. A partilha de informação nem sempre foi fácil, já que a sua recolha e tratamento requer esforços financeiros e de pessoal, motivos que levaram a que este organismo fosse relevante e pertinente no processo de peacebuilding, já que criou as pontes necessárias para a partilha de informação e conhecimento. Com toda a informação recolhida foi possível criar um Atlas do Kosovo e a Enciclopédia do HCIC do Kosovo em formato CD-ROM. Estes 600MB de informação foram distribuídos por 1300 indivíduos ou organizações, no fundo todos aqueles que solicitassem essa informação, já que esta não era negada a ninguém (Currion, 2001, p. 20). Desta forma, e como exemplo, foi possível recorrer ao Sistema de Informação Geográfica e sobrepondo *layers* de informação, criar *buffers* de zonas cuja intervenção devia ser imediata (como a limpeza dos campos de minas nos caminhos para as escolas) criando assim condições para um dia-a-dia mais normal. O HCIC foi citado pelo relatório Bahimi como sendo um exemplo de partilha a seguir no que à coordenação humanitária, e a verdade é que este foi replicado noutros cenários tendo sempre o exemplo kosovar presente (Braem, 2008, p. 38). Este Centro Comunitário de Informação, que tem como objetivo o estabelecimento de relações entre a sociedade civil e as forças militares assentou em quatro pressupostos que se tornaram pilares de referência: acessibilidade à informação por todos os que a solicitassem, apoiado num serviço onde aqueles que solicitavam a informação não eram vistos como beneficiários mas como clientes, cuja neutralidade da informação prestada levava também a uma igualdade de 'atendimento' e flexibilidade no serviço prestado já que o HCIC tentou adaptar-se as necessidades daqueles que a ele recorria. Conclui-se assim que a coordenação do trabalho humanitário é mais eficaz quando apoiado pela eficácia da gestão de informação, quer seja pelas organizações ou entre as mesmas (Currion, 2001, p. 21).

Recordando a Curva do Conflito apresentada na fase inicial deste ensaio, e ao cruzarmos com informação consultada, é possível constatar que há um padrão na presença das ONG no território kosovar durante o período de 1999 a 2003.

⁵⁰ Office for the Coordinations of Humanitarian Affairs

⁵¹ Sigla em inglês que corresponde a Humanitarian Community Information Center

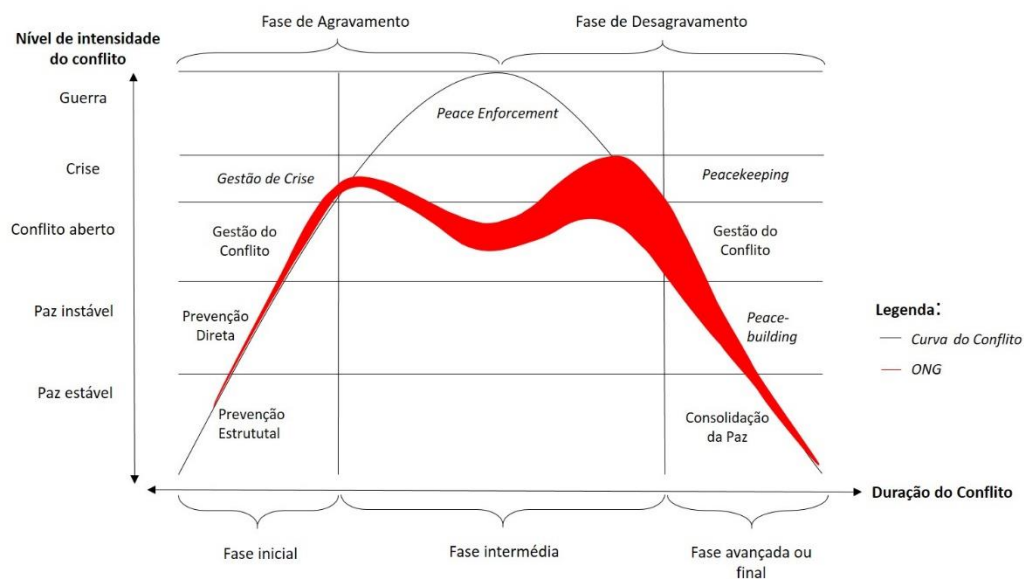


Figura 3.3 - Curva do Conflito e ONG (autoria própria)

De acordo com a figura (em cima apresentada), observamos graficamente que a presença das ONG em território kosovar acompanha o escalar do conflito, no entanto, durante a fase de bombardeamento estas saíram do território desenvolvendo as suas ações junto das fronteiras onde se localizavam os centros de refugiados. Com o fim dos bombardeamentos constatou-se um aumento significativo de organizações no terreno até à fase de consolidação. Assim que se entra numa fase de peacebuilding e de consolidação do conflito – fim do estado de emergência – a tendência é para a saída ou entrada num estado de inercia das ONG. Este padrão acompanha também a presença mais forte de proeminente quer da OTAN quer da ONU e das suas missões em território kosovar. Assim que se dá o início da transição de poderes e gestão da UNMIK para os órgãos de soberania kosovar há, igualmente, uma tendência para que as ONG internacionais dessem por terminado o seu trabalho ou que transitassem na totalidade as suas competências para as instituições locais com quem estabeleceram parcerias ou para os seus colaboradores locais.

Não é claro quantas e quais as ONG que tiveram um envolvimento com a UNMIK, que ações foram desenvolvidas conjuntamente ou que tipo de benefício resultou dessas parcerias. A informação disponível nos relatórios analisados e apresentados como fonte ao longo do trabalho, não são específicas nem apontam as mais-valias do levantamento efetuado pela CIMIC ou nos *inputs* que a cedência de informação proporcionou. Ou seja, não há informação concreta sobre quais e quantas as ONG no território a prestar apoio na fase de peacebuilding.

Por isso, é pertinente referir que, de acordo com a entrevista realizada à World Vision Albania and Kosovo⁵², a cooperação entre os intervenientes (ONG e ONU) não foi tão linear como até agora

⁵² Entrevista realizada via Skype no dia 30 de agosto com Orjana Demaliaj

descrito. A World Vision entrou no território Kosovar em 1999, imediatamente após os bombardeamentos, contudo já desenvolvia trabalhos de apoio no campos de refugiados junto à fronteira com a Albânia. Focados na resposta de emergência, a World Vision canalizou os seus esforços na criação de condições para que o regresso à normalidade fosse o mais célere possível focando por isso os seus projetos na reconstrução de saneamento, habitação e escolas. As suas prioridades foram, e continuam a ser a população mais jovem e a sua integração social.

Apesar de atualmente estar a desenvolver projetos financiados pela ONU, segundo Orjana Demaliaj⁵³ no início não houve qualquer tipo de colaboração ou cooperação com a UNMIK. A colaboração entre ambas tem apenas dois anos. O trabalho desenvolvido pela ONG não fez parte de uma rede organizada, não recebeu financiamento da UNMIK e não houve procura de integração quer seja por parte da World Vision ou da ONU. A World Vision é uma organização internacional e o seu financiamento vem de vários locais onde a organização desenvolve ações, e de acordo com a informação providenciada, no caso Kosovar o maior doador foi a Coreia do Sul e o Canada.

A colaboração que agora decorre com a ONU tem uma maior foco financeiro, ou seja, que a relação entre organizações é implementador/doador, sendo que a ONG sabe *à priori* que tem de apresentar relatórios de acordo com um *timing* específico. Essa relação é clara e não há margens para falhas, uma vez que o financiamento fica assim comprometido, bem como colaborações futuras por incumprimento do acordo.

⁵³ Coordenadora da World Vision Kosovo & Albania

IV. Conclusões

De acordo com Mockaitis, as ONG vêem o esforço de cooperação como uma forma de subordinar as suas atividades para a missão militar, acabando esta por funcionar como um multiplicador da visibilidade militar e consequente pressão inerente a essa visibilidade. Corrobora-se assim da opinião do autor quando sugere que os militares percebem que a distribuição da ajuda humanitária contribuiu para melhorar a sua imagem e aproximação à população e assim contribuir para que o desenvolvimento de outras atividades seja mais aceitável. Por este motivo a comunidade humanitária apontou objeções ao facto do serviço humanitário ser desenvolvido por militares ou em parceria com os mesmos. A primeira razão prende-se com o facto dos militares não possuírem experiência no desenvolvimento destas atividades levando a que em algumas vezes não entendam a complexidade do trabalho que estão a realizar. Isto porque, e segundo o mesmo autor, a ajuda humanitária é vista como uma ferramenta para alcançar o objetivo militar e por isso pode vir a funcionar como recompensa ou punição a determinados grupos ou comportamentos. Outro ponto salientado é que os militares tendem a analisar os problemas de uma perspetiva logística, não tendo em consideração as complexidades sociais, económicas e psicológicas de determinadas atividades. Por último, destaca que as agências de apoio humanitário sentem que ao servem militares a fornecer esta ajuda fomenta sentimentos ambíguos naqueles que a recebem – por um lado o portador da arma é também o portador da ajuda, logo o medo e o agradecimento são sentimentos dificilmente complementares (Mockaitis, 2004, pp. 28-29).

De acordo com Michael Pugh, a institucionalização do humanitarismo nas forças armadas quer seja na sua doutrina, mandato, discurso ou políticas, tende a coloca-los numa posição tendencialmente mais hegemónica no que toca as relações civil-militares. Ainda assim, o mesmo autor refere que um processo anti hegemónico pode estar em curso, já que quanto maior o envolvimento das forças militares nas questões humanitárias, mais 'civilizado/humanitário' este se tornará (2000, p. 238).

Apesar de ser unanime que a cooperação entre as entidades civis e militares foi essencial para que o trabalho fosse corretamente desenvolvido, evitando a multiplicação de esforços, a CIMIC Kosovar foi menos bem-sucedida. O não planeamento *ex-ante* dificultou entendimentos prévios à entrada em atividade, já que os seis primeiros meses foram os mais complexos precisamente pela necessidade de coordenação em teatro de operações (Mockaitis, p. 30). Ainda assim, e de acordo com a informação recolhida junto da World Vision no território, o nível de integração da totalidade das organizações no território não existiu. Este facto pode dever-se a vários fatores que podem ser apenas suposições mas por um lado pode não haver interesse das ONG em colaborar com a ONU ou esta última não sentir a necessidade de colaborar com todas as ONG no território. É uma zona cinzenta que não tem fontes que abordem a questão.

Conforme foi referido anteriormente, a ausência de estudos que foquem a posição da comunidade civil no que toca à cooperação civil-militar em situações de pós-guerra faz com que o foco do estudo seja muito mais na comunidade militar. Não se pode descorar, no entanto, a dificuldade e complexidade de efetuar referencias mais aprofundadas à cooperação entre a comunidade civil e militar pela ausência de sustentação teórica. Segundo Dermot Doyle, o motivo prende-se com dois fatores: por um lado é

um fenómeno relativamente recente, no sentido em que deu os primeiros passos na década de 90, e por outro, porque a pesquisa sobre estas relações tendem a focar mais as organizações militares e o seu interface com a sociedade do que o contrario (2003, p. 13).

Sendo o foco da tese o papel das ONG para o processo de peacebuilding pós-conflito e, apesar de se ter tentado inúmeras vezes contactar várias ONG⁵⁴, apenas nos foi possível realizar uma entrevista⁵⁵, não sendo por isso possível não corroborar com os demais estudos encontrados⁵⁶ que referem que as ONG tendem a criticar a cooperação ao mesmo tempo que percebem que esta é essencial para o apoio e projetos em desenvolvimento. Esta situação promove a ideia que são as entidades militares que mais tendem a partilhar mais informação – a UNMIK e a KFOR tem *sítes* complexos mas com imensa informação e relatórios disponíveis para consulta – do que as ONG que pouca informação colocam nos seus *sítes* e menos interesse ainda mostram face a pedidos diretos de esclarecimento.

Por estas organizações se fecharem tanto à apresentação e análise de resultados, a opinião geral continuará a ser incisiva ao apontar o dedo a organizações *pop-up* (ou de bolso, como foi anteriormente referido), cujo intuito parece estar mais ligado a benefícios de financiamento do que a um apoio sustentável efetivo.

Ao longo da sua tese, Doyle aponta autores que afirmam que os militares devem estar mais preparados para desenvolver ações de cariz humanitário, tendo em consideração os fatores sociais e económicos para além dos estratégicos e táticos. No entanto, e tendo em consideração o que foi a realidade kosovar, é igualmente (ou mais pertinente ainda) que seja possível estabelecer relações de cooperação entre as entidades humanitárias e militares para que determinadas falhas de um dos atores sejam colmatadas pela experiencia e capacidade de atuação dos outros. Com isto, e apesar de se estarem a dar largos passos na cooperação civil-militar, é importante atuar no sentido de uma maior abertura por parte destes dois grupos de forma a facilitar a antevisão de determinados problemas. A transparência dos processos e projetos a desenvolver é essencial para que ambos entendam e aceitem o trabalho desenvolvido pelos vários grupos. A partilha efetiva de informação, quer seja entre elementos, quer seja com a população no seu geral é, a meu ver, a melhor forma de *benchmarking* já que de outra forma não é possível aprender com o passado – quer esta passe pelos erros ou pelas boas práticas. Por isso considera-se que a atuação da CIMIC e HCIC, que surgiram no Kosovo, são um bom exemplo para aquilo que deve ser o futuro, melhorando ainda mais a rede de partilha de informação, para que o bem geral daqueles que estão a apoiar seja o principal foco. É unanime que a partilha de informação e cooperação é uma mais-valia, considerando que o aumento da partilha de informação e cooperação entre diversos atores não só incrementaria o nível de sucesso das diferentes atividades e projetos que as entidades teriam em curso, como relevaria os níveis de confiança da população que recebe a ajuda em relação a quem a presta (militar ou civil) como ainda, e talvez até mais importante do que as duas consequências anteriores, favorecia uma maior integração da

⁵⁴ Foram enviados um total de 60 emails para 16 ONG durante o período de março a agosto.

⁵⁵ De salientar, o esforço do Departamento de Comunicação da ONG World Vision, pela Dr. Bardha Qokaj, que uniu esforços comigo e assim foi possível entrar em contacto com a Delegação Kosovar-Albanesa.

⁵⁶ (Alesina & Dollar, 2000) (Llamazares & Levy, 2003) (Doyle, 2003) (Mockaitis, 2004)

população local a estes projetos facilitando as *exit-strategies* das organizações, para não referir a otimização de recursos (financeiros e humanos). Considero também que além das consequências diretas elencadas, seria possível constatar uma “seleção natural” das organizações que atuam tendo por base a elaboração de projetos sustentáveis, relativamente a interesses imediatos de financiamentos.

Tendo em consideração a pergunta de partida (*De que forma é estabelecida a cooperação entre ONG e a ONU no quadro das missões de paz da ONU e como esta contribui para a construção de paz sustentável no Kosovo entre 1999 e 2003?*) e às questões derivadas⁵⁷ que dela se podem desconstruir, pode-se afirmar que este ensaio responde as questões efetuadas. A cooperação entre ONG e ONU no Kosovo foi iniciada em fase embrionária do conflito, já que as ONG foram elementos presentes nas mesas redondas de consultoria, e o caso Kosovar não foi exceção. Aliás, ao longo das várias resoluções apresentadas, a presença de ONG e da comunidade de ajuda humanitária foi sempre relevada e o seu papel tido como preponderante para o apoio à população mais vulnerável, mais em concreto os refugiados.

Algumas das operações desenvolvidas pela UNMIK, KFOR e ONG foram concertadas e planeadas em conjunto, já que a partilha de informação permitiu um maior envolvimento entre as entidades internacionais presentes. Por isso é importante realçar o papel influente da HCIC, que criou uma base de dados acessível a todos aqueles que a procurassem. Para além da garantia de segurança, partilha de atividades e funções, a cooperação entre militares e civis no Kosovo foi preponderante e, apesar do seu cariz pioneiro, apresentou resultados positivos levando a que todos os países que integram a Parceria para a Paz da OTAN tenham o seu próprio CIMIC (Mockaitis, 2004, p. 7).

Respondendo assim à pergunta de partida e consequentes questões derivadas, podemos afirmar que a cooperação ente ONG e ONU foi estabelecida em diferentes pontos de atividade, que passa desde da segurança à ajuda humanitária propriamente dita. Esse trabalho conjunto foi impulsionado pela HCIC da ONU e pela CIMIC do lado da KFOR, como foi anteriormente referido. A ONU destacou inclusivamente pessoal, criando assim departamento que registava a entrada das ONG no território, mantendo desta forma uma base de dados (dentro do possível) para que as parcerias fossem mais eficientes e eficazes. Apesar de tudo isto, é importante salientar que nem tudo foram resultados positivos, principalmente no que toca a sustentabilidade de alguns trabalhos desenvolvidos. Ao contrário do que é dado a entender pelos relatórios oficiais a que se recorreu, não foram contactadas todas as ONG. Sendo a World Vision uma ONG internacional e com expressividade em vários locais do Mundo, é difícil de entender como é que a colaboração entre ambos em território kosovar tem apenas dois anos e é meramente doador/implementador. A presença da ONG nos campos de refugiados no lado albanês e a entrada no Kosovo em 1999 sem que houvesse um contacto ou cooperação com a ONU é de difícil compreensão, no entanto, e conforme constatado em entrevista, perfeitamente normal para a organização.

⁵⁷ Questões derivadas: Como é estabelecida a cooperação entre ONG e a ONU nos cenários de pós-conflito? As operações desenvolvidas pela ONU e ONG são concertadas entre si, contribuindo assim para a paz sustentável? Que tipo de cooperação e/ou colaboração houve entre ONG e ONU no Kosovo entre 1999 e 2003?

Como em toda a ajuda humanitária, também no Kosovo faltou a comunicação com os parceiros locais para que o trabalho tivesse uma continuidade efetiva, mas também uma ligação mais real ao contexto social que se vivia e que se tinha em mente. A cooperação entre 1999 e 2003 foi um elemento chave para que o Kosovo regressasse à normalidade em tão pouco tempo. O apoio à reconstrução e apoio aos refugiados foi essencial para que, treze anos depois, o Kosovo viva um momento de paz, mesmo sabendo que ainda há um longo percurso a caminhar. Sem dúvida que foi um passo importante para os processos construtivos de pós-guerra, que pode ser também estendido a situações de catástrofes naturais, já que estas parcerias tendem a facilitar e estreitar as ligações com a população. Para quem está traumatizado com a guerra, a presença de farda militar pode ser por si um fator intimidatório, e por isso as ONG desempenharam um papel fundamental na construção de pontes de confiança entre todos os elementos envolvidos no processo de reconstrução. Mas é na cooperação, na partilha de informação e trabalho que maiores e melhores resultados se alcançam, por isso há um longo percurso ainda a desbravar no que toca à cooperação entre comunidade civil e do terceiro setor com organizações quer sejam elas militarizadas (como a OTAN) ou não (como a ONU).

Esta tese pode assim apresentar-se com uma primeira fase de um projeto mais aprofundado, pois o assunto está longe de estar esgotado. As questões humanitárias atuais e relacionadas com a Síria são um exemplo, não só do contributo que esta tese pode dar, como pode servir de ponto de partida para uma nova abordagem à cooperação entre ONG e ONU/OTAN. Uma continuação deste estudo permitiria incluir mais entrevistas com os diversos atores do teatro de operações nas diferentes fases, e assim efetuar uma análise mais extensiva e aprofundada de todo o processo. Desta forma seria possível apresentar propostas mais sustentadas, contribuindo assim para a paz e a sua sustentabilidade.

V. Bibliografia

- Alesina, A. & Dollar, D., 2000. *Who gives foreign aid to whom and why?*. 5 (1) ed. s.l.:Harvard University.
- Bernardino, T.-C. L. M. B., 2008. A Prevenção e Resolução de Conflitos. Contributos para uma sistematização.... *Revista Militar*, Dezembro, Issue 2483.
- Braem, Y., 2008. *Civil-Military Cooperation in Post-Conflict Operations: Emerging Theory and Practice*. New York: Routledge.
- Bush, K., 2005. *A Measure of Peace: Peace And Conflict Impact Assessment (PCIA) Of Development Projects In Conflict Zones*. Working Paper No. 1 ed. s.l.:Center for Peace Research.
- Bush, K. D. & Opp, R. J., 1999. Peace and Conflit Impact Assessment. Em: D. Buckles, ed. *Cultivating Peace: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management*. Ottawa(ON): International Development Research Center, pp. 185-202.
- Carey, H. F. & Richmond, O. P., 2003. *Mitigating Conflict: The Role of NGOs*. London: Frank Cass Publishers.
- CICV, 2006. *Resumo das Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 e dos Seus Protocolos Adicionais*, Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha.
- Clark, J., 1991. *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. London: Earth Scan Publications.
- Collier, P., 2004. *Development and Conflit*. Oxford: Centre of the Study of African Economies, Department of Economics.
- Corry, O., 2010. Defining and Theorizing the Third Sector. Em: R. Taylor, ed. *Third Sector Research*. Cambridge: Springer New York, pp. 11-20.
- Council, E. a. S., 1999. *UN Documents*. [Online]
Available at: <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm>
[Acedido em 17 Maio 2016].
- Curron, P., 2001. Learning from Kosovo: the Humanitarian Community Information Center (HCIC), Year One. *Humanitarian Exchange*, March, Issue 18, pp. 19 - 21.
- DESA & DPADM, 2003. *Province of Kosovo - Public Administration Profile*, s.l.: UN.
- Doyle, D., 2003. *Civil-Military Relations and Co-operation in Kosovo 1999 to 2001*. s.l.:s.n.
- DPKO, 2008. *United Nations Peacekeeping Operations - Principles and Guidelines*, s.l.: UN.
- DPKO, 2016. *UN*. [Online]
Available at: <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/military/index.shtml>
- Findlay, T., 2002. *The Use of Force in UN Peace Operations*. Oxford University Press ed. Oxford: SIPRI.
- Found, P., 2015. *Peacebuilding Found*. [Online]
Available at: <http://www.unpbf.org/who-we-are/>
- Freitas, R., 2012. *Estudo Sobre a Ajuda Humanitária e de Emergência em Portugal*. Lisboa: s.n.
- Gaigals, C. & Leonhardt, M., 2000. *Conflict-sensitive approaches to development practice*, Ottawa: International Alert, Saferworld and IDRC.
- GDDC, s.d. *Gabinete de Documentação e Direito Comparado*. [Online]
Available at: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tiduniversais/onu-carta.html>
[Acedido em 18 Maio 2016].

GHA, 2015. *Global Humanitarian Assistance*. [Online]

Available at: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/defining-humanitarian-aid>

Glennie, J. & Alonso, J. A., 2015. 2016 Development Cooperations Forum Policy Briefs. *Development Cooperation Forum*, Fevereiro, Issue 1, p. 5.

Grewal, B. S., 2003. *Johan Galtung: Positive and Negative Peace*, Auckland: Auckland University of Technology.

Haider, H., 2005. *Conflict Sensibility: Topic Guide*, Birmingham: GSDRC.

ICRC, 2003. *International Humanitarian Law and International Human Rights Law - Similarities and Differences*, s.l.: ICRC.

ICRC, 2010. *ICRC*. [Online]

Available at: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/5kzmuy.htm>

[Acedido em 2015 May 4].

Kamberi, M. A., 2009. *FAO.org*. [Online]

Available at: <http://www.fao.org/ag/agp/agpc/doc/counprof/kosovo/Kosovo.htm#3climate>

[Acedido em 18 Junho 2016].

KCSF, 2014. *Kosovar Civil Society Foundation*. [Online]

Available at: <http://www.kcsfoundation.org/?page=2.1>

[Acedido em 16 Julho 2016].

Lewis, D., 2010. Nongovernmental Organizations, Definition and History. Em: H. K. Anheier & S. Toepler, edits. *International Encyclopedia of Civil Society*. s.l.:Springer US, pp. 1056-1062.

Llamazares, M. & Levy, L. R., 2003. *NGOs and Peacebuilding in Kosovo*, Bradford: University of Bradford.

Lund, M. S., 2009. Conflict Prevention: Theory in Pursuit of Policy and Practice. Em: *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*. London: SAGE, pp. 287-321.

Martens, K., 2002. Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*, 3 September, Volume 13, pp. 271-285.

Miall, H., Ramsbotham, O. & Woodhouse, T., 2016. *Contemporary Conflict Resolution*. s.l.:Polity.

Mockaitis, T. R., 2004. *CIVIL-MILITARY COOPERATION IN PEACE OPERATIONS: THE CASE OF KOSOVO*, s.l.: Strategic Studies Institute.

NATO, 2003. *AJP-9 - NATO Civil-Military Co-Operation (CIMIC) Doctrine*. s.l.:s.n.

NATO, 2016. *Kosovo Force - Shaping the Change*. [Online]

Available at: <http://ifcnaples.nato.int/kfor/about-us/welcome-to-kfor/mission>

[Acedido em 16 Julho 2016].

OCDE, 2006. *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*, Paris: OCDE.

ONU, 2015. *ONU Peacekeeping*. [Online]

Available at: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>

[Acedido em 17 Maio 2015].

Plataforma Portuguesa das ONGD, 2012. *Guia das ONGD 2012 - Guia das Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento associadas da Plataforma Portuguesa das ONGD*, s.l.: Plataforma Portuguesa das ONGD.

Pugh, M., 2000. Civil-Military Relations in the Kosovo Crisis: An Emerging Hegemony. *Security Dialogue*, 31(2), pp. 229-242.

Quintão, C., 2011. O Terceiro Sector e a sua renovação em Portugal. Uma abordagem preliminar. *IS Working Papers*, Abril, Issue 2, p. 18.

- Quivy, R. & Campenhoudt, L., 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais - Trajectos*. s.l.:Gradiva.
- Ristovitch, M., 2014. Breve História da Experiência Jugoslava (1918-91). *Revista Portuguesa de História*, Issue XLV, pp. 127-157.
- Rossi, F., 2002. A Guerra do Kosovo: uma questão humanitária?. *Revista Mediações*, Jul/Dez, 7(2), pp. 103-131.
- Simmons, P. J., 1998. *Learning to Live with NGOs*. s.l.:Carnegie.
- Swanström, N. L. P. & Weissmann, M. S., 2005. *Conflict, Conflict Prevention and Conflict Management and beyond: a conceptual exploration*, Uppsala: Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program - A Joint Transatlantic Research and Policy Center.
- Ticktin, M., 2006. Where ethics and politics meet: The violence of humanitarianism in France. *American Ethnologist*, February, 33(1), pp. 33-49.
- UE, 2014. *From A to Z - EU's humanitarian aid and civil protection across the globe*, Bruxelas: Comissão Europeia - ECHO.
- UN, 2010. *UN Peacebuilding: an Orientation*. s.l.:UN Peacebuilding Support Office.
- Vázquez, H. R., 2010. La cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana. Em: *Temas de cooperación internacional para el desarrollo: criticar, proponer, sistematizar*. Mexico: Instituto Mora, pp. 9-34.
- Wallace, M., 2014. *From Principle to Practice - A User's Guide to Do No Harm*. Cambridge: CDA Collaborative Learning Projects.
- Webel, C. & Galtung, J., 2007. *Handbook of Peace and Conflict Studies*. London and New York: Routledge.
- WHO, 2008. *Glossary of Humanitarian Terms*. USA: ReliefWeb.
- Xaxás, M. M. & Vogel, C. G., 2007. Making Country Ownership a Reality: An NGO Perspective. *Research Commentary*, July, 2(3).

Anexos

Anexo A: Entrevista à World Vision Albania & Kosovo

Entrevista realizada (em inglês) via Skype dia 30 de Agosto à World Vision Albania & Kosovo a Orjana Demaliaj.

Ana Cardoso: When was the first time World Vision arrived at Kosovo?

Orjana Demaliaj: Innicially after the bombing in 1999. There are now ten offices in Albania and one in Kosovo. World Vision was in Albania and then created the office in Kosovo in 1999.

AC: What were the main projects back in 1999?

OD: At the beginning it was immediate response, which means building houses, schools and sanities – in terms of material things for children specially. So it was school related and immediate response. From 1999 to 2002 it was immediate response, and from 2002 we start to work on rebuilding response on kids projects related.

AC: On the early stages, what was the connection with UN?

OD: We didn't have any kind of collaboration or cooperation with UN. We work alone.

AC: Nowadays, do you have any connection?

OD: Actually we have a project that is from UN. It's a project that is working with the gyps' community. We work with local organizations that work within this community. And we had other project, before this one, which was focus on Youth.

AC: Does that cooperation works well, in terms of sharing information?

OD: The collaboration is UN as a donner and WV implementing the project, so it is a donner/implementer relationship.

AC: In your opinion, is there anything that should change for a better cooperation and collaboration?

OD: Everything is settle before we start the collaboration, so you know for sure how things are going to be in terms of communication: when they want the reports, when they want to have the information. So it's all well planned, so I don't think that's something I would change. You know you'll have a budged

for this objective, you know what activities you'll have to do. Everything is settle before you start the project.

AC: Going back to the early stage of WV in Kosovo, you told me that there were no cooperation or any type of financial help from UN. So you start working with the help of other donors and not UN?

OD: Yes, With the UN it was really late. It was 3 years ago that we start the first project with the UN.

AC: Can I ask who were the donors back then?

OD: World Vision Korea helped a lot. We have other delegations, in other countries that help. So it was WV Korea, then WV Canada and UK. So the help come from the other World Vision delegations around the world. We have different jobs for each delegation, so the helps comes from all over the world.