



“It may look like war, but it’s peace-keeping”¹: a MINUSMA e o Processo de Paz no Mali

“It may look like war, but it’s peacekeeping”: MINUSMA and the Peace Process in Mali

Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte²

Letícia Carvalho de Souza Andrade³

Matheus de Abreu Costa Souza⁴

Amanda Balestrini⁵

DOI: [10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p28](https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2019v16.n1.p28)

Recebido em: 12 de junho de 2019

Aceito em: 14 de junho de 2019

Resumo

O artigo objetiva analisar o caráter de enforcement da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA), com foco em discutir criticamente essa nova tendência normativa das Nações Unidas, problematizando as possíveis consequências dessa modalidade de operações de paz para que haja uma resolução permanente do conflito no Mali.

Palavras-chave: Mali; MINUSMA; Imposição da Paz

Abstract

This article analyzes the enforcement character of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA), and it is focused on critically discussing this new normative tendency of the United Nations, problematizing the possible consequences of this modality of peace operations so that there is a permanent resolution of the conflict in Mali.

Keywords: Mali; MINUSMA; Peace-enforcement

1 Babcar Gaye, comandante da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (*apud* HOWARD; DAYAL, 2017, p. 20).

2 Professora na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. Belo Horizonte/Brasil. ORCID: 0000-0001-8133-806X

3 Professora na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. Belo Horizonte/Brasil. ORCID: 0000-0002-1786-971X.

4 Professor temporário na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. Belo Horizonte/Brasil. ORCID: 0000-0002-0734-475X

5 Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte/Brasil. ORCID: 0000-0002-8373-4215.

Introdução

As operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), desde o seu surgimento, vêm sofrendo inúmeras transformações normativas, táticas e operacionais, visando garantir a paz e a segurança internacionais por meio da gestão de conflitos armados. A mudança na natureza dos conflitos armados, sobretudo desde a década de 1990, as experiências fracassadas, as experiências positivas e a evolução de um aparato normativo que estabelece princípios e diretrizes que devem nortear as operações de paz vêm alavancando mudanças na forma como a ONU tem se engajado na resolução de conflitos. Como vem sendo discutido na literatura contemporânea sobre o tema, aparentemente as operações de paz, que se desenvolveram inicialmente com um formato de missões de observação e monitoramento da paz negativa⁶ (*peacekeeping* tradicional⁷), estão se tornando missões de imposição da paz, de estabilização dos países em conflito por meio do uso da força. Esse caráter de *peace enforcement* das operações de paz mais recentes gera diversas implicações para o processo de resolução dos conflitos armados, permi-

tindo questionar qual é o papel dessas missões na construção de uma paz duradoura.

O presente artigo, dessa forma, objetiva analisar a atuação da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA) no conflito em questão, refletindo sobre o que ela representa nesse contexto de operações de paz com caráter de *enforcement* e avaliando em que medida ela pode contribuir para uma verdadeira resolução do conflito. Num primeiro momento, será feita uma breve reflexão acerca das operações de paz no século XXI e a tendência contemporânea de uso significativo da força nas missões de paz. Em seguida, será feita uma análise histórica do conflito no Mali, a fim de que seja possível compreender a natureza desse conflito e os desafios para a sua resolução. Na sequência, serão apresentados os aspectos gerais da MINUSMA, analisando-a enquanto uma operação de *peace enforcement*, explorando os possíveis desdobramentos da sua atuação para a gestão do conflito.

Em termos metodológicos, o trabalho se baseia num estudo de caso, partindo de uma abordagem dedutiva que pretende evidenciar como o caso da MINUSMA ilustra a tendência de uso da força e imposição da paz presente nas operações de paz recentes da ONU. As técnicas de pesquisa utilizadas incluem a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, realizada junto a documentos oficiais da ONU, e o instrumento metodológico central será a análise de conteúdo.

Uso da força, estabilização e imposição da paz

O século XXI se iniciou num contexto de transformações no universo das operações de paz da ONU. O final dos anos 1990 pode ser caracterizado como um período de estagnação e descrédito das operações de paz como instrumento de gestão

6 Na obra de Johan Galtung (1969), a paz negativa se refere à um cenário em que há ausência de violência direta contra indivíduos. Ou seja, alcançar a paz negativa é sinônimo de ausência de guerras e conflitos violentos. Já a paz positiva se refere à um cenário de justiça social, em que há distribuição equitativa de poder para os indivíduos inseridos em uma sociedade.

7 Como descrevem Bellamy e Williams (2010) as operações de paz que se enquadram nessa categoria são caracterizadas pelo objetivo de contribuir para criar um ambiente político adequado para as negociações de paz entre as partes. Normalmente são estabelecidas entre o acordo de cessar-fogo e a assinatura do acordo de paz e envolvem tarefas de monitoramento, essencialmente. O *peacekeeping* tradicional é denominado, também, como operações de paz de primeira geração, estabelecidas com base no capítulo VI da Carta das Nações e sustentadas pela “Trindade Santa”, ou seja, pelos princípios de (i) consentimento do Estado receptor; (ii) imparcialidade e (iii) não uso da força por parte das tropas da ONU (KENKEL, 2013).

de conflitos armados, especialmente, em função da experiência fracassada das missões em Ruanda, Somália e Bósnia. Buscando evitar os erros do passado, o *Brahimi Report*, um relatório publicado pela ONU, no ano 2000, estabeleceu inúmeras recomendações para a melhoria das operações de paz conduzidas pela organização, incluindo a necessidade de que elas fossem mais robustas, com um contingente militar maior e, também, com equipamentos mais adequados para enfrentar os conturbados cenários para os quais são enviadas (UNITED NATIONS, 2000).

É nesse momento que emerge, de acordo com Kenkel (2013), a terceira geração⁸ de operações de paz, ou operações de *peace enforcement*, instituídas com base no capítulo VII da Carta das Nações e motivadas pelo intuito de conter a ação de *spoilers*⁹ e de proteger os direitos humanos. A justificativa humanitária das intervenções passa a legitimar o uso da força destinado a proteger os civis e a compelir as partes que não estejam colaborando a assinarem o acordo de paz. Esse formato das missões de paz rapidamente evoluiu para a chamada quarta geração, caracterizada por operações robustas, multifuncionais, que combinam, em seus mandatos, substantiva autorização para utilizar a força e grande abrangência de tarefas civis, de modo a apoiar os processos de paz em curso. Como demonstram Howard e Dayal (2017), a partir de 1999, ocorreu uma mudança no padrão das operações de paz, uma vez que todas as missões multifuncionais sub-

sequentes passaram a ser autorizadas com base no capítulo VII da Carta, autorizando o uso da força por parte dos capacetes azuis.

Atualmente, respaldadas normativamente pela Doutrina Capston, de 2008, as operações de paz buscam o alcance de uma paz sustentável, ou seja, uma paz de longo prazo garantida através do combate das causas estruturais dos conflitos (DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS; DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT, 2008). Essa combinação de abrangência de tarefas civis com autorização para utilizar a força vem caracterizando, portanto, as operações de paz da ONU desde os anos 2000, trazendo consigo inúmeras reflexões a esse respeito. Bellamy e Williams (2010) sinalizam que, dentre outras questões, a relação entre o uso da força e os princípios de consentimento e imparcialidade merece especial atenção, uma vez que *peace enforcement* como parte de uma operação de paz mais ampla seria algo muito distinto de guerra de combate. Essa visão é possível na medida em que o princípio de imparcialidade é entendido como a capacidade de tratar os beligerantes de acordo com o comprometimento deles com o processo de paz. Ou seja, a imparcialidade da operação de paz significaria que as partes em conflito seriam tratadas segundo os mesmos princípios, o que tornaria aceitável (e necessário em algumas ocasiões) haver uso da força sem comprometer a imparcialidade da missão. A respeito do consentimento, o entendimento seria o de que a aceitação das partes é algo variável, que pode sofrer alterações durante o curso da missão; multinível, pois a receptividade de líderes, combatentes e outros atores subestatais pode ser distinta; e maleável, pois os *peacekeepers* podem influenciar o nível de consentimento dos beligerantes de diversas formas ao longo da realização da operação de paz.

Koops *et al* (2015) apontam que as operações de paz no século XXI tem adotado esse caráter

8 De acordo com Kenkel (2013), as operações de paz pertencentes a esta segunda geração incluem em seu mandato a execução de tarefas civis, participação e engajamento com o processo de resolução do conflito, dentre outras tarefas. A diferença é que não há, na segunda geração, progressivo uso da força, diferentemente da terceira geração.

9 De acordo com Stephen J. Stedman (1997), *spoilers* são atores que tentam, por meio de diferentes estratégias, impedir a conclusão da negociação ou implementação de um acordo de paz, devido aos seus interesses pessoais em manter ativo um conflito armado.

robusto, que legitima a possibilidade de uso da força e contam com um contingente militar expressivo e bem equipado. A justificativa para uma mudança nessa direção seria conferir maior credibilidade às intervenções da ONU e impedir que massacres e genocídios ocorram novamente. Desde 2010, o que se observa é que operações de paz robustas vêm se orientando em torno do objetivo de estabilização dos países em conflito, caracterizando, do ponto de vista analítico, como operações de *enforcement*. Como define Karlsrud (2015), estabilização envolve a utilização de meios militares, normalmente utilizando todos os recursos necessários, para neutralizar potenciais *spoilers* no conflito. Para esse autor, uma nova geração de operações de paz está surgindo, na medida em que há grande diferença entre a utilização da força por períodos curtos, para a proteção de civis, e uma permissão mais ampla para utilizar todos os meios necessários para estabilizar um cenário de conflito, inclusive por meio da neutralização e desarmamento de determinados grupos armados. Essa orientação para a estabilização caracteriza os mandatos atuais das operações de paz da ONU na República Centro-Africana, no Congo e no Mali.

Em um argumento similar, Peter (2015) defende que a tendência que vem se desenvolvendo é a de uma imposição da manutenção da paz (*enforcement peacekeeping*). Essa imposição é manifesta tanto politicamente, por meio da imposição de soluções políticas, quanto militarmente, através do uso da força. Bellamy e Hunt (2015) explicam que os mandatos dessas operações de paz têm como objetivo dar suporte a um dos lados, o governo, para derrotar *spoilers* não-estatais, uma vez que não há exatamente uma paz a ser mantida. Assim, consequência disso é que essas missões operam em zonas de conflito ativo, o que traz muitos dilemas para os princípios basilares de imparcialidade, consentimento e não uso da força, criando um hiato entre a doutrina e a prática das operações de paz contemporâneas.

Embora não haja uma clareza absoluta por parte da própria ONU acerca de como se definem as missões de estabilização, como o Relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz da ONU (*HIPPO report*) evidencia, esse termo vem sendo empregado em operações de paz cujos mandatos preveem a extensão ou restauração da autoridade estatal, sendo enviadas para países nos quais o conflito ainda está ativo (UNITED NATIONS, 2015). Como será possível perceber adiante, esse é o caso da MINUSMA, uma operação de paz enviada na ausência de um processo de paz, designada a fortalecer a autoridade estatal, contribuindo, na prática, para uma vitória militar do governo no conflito armado.

O conflito no Mali: dos tuaregues aos grupos fundamentalistas islâmicos (1960-2018)

Embora tenha ganhado intensidade apenas no ano de 2012, é possível identificar tensões antigas no conflito armado entre o povo tuaregue e o governo do Mali, sobretudo no período pós-libertação dos colonos franceses. Com a proclamação da independência em 1960, o Mali era caracterizado por estar em um profundo estágio de subdesenvolvimento, devido à ausência de infraestrutura básica em seu território nacional. Além disso, nos anos iniciais do período pós-independência, a população do Mali era composta, de forma geral, por agricultores e pastores nômades. A fim de alavancar o processo de modernização e desenvolvimento do Estado, Modibo Keita, presidente do Mali entre 1960 e 1968, estabeleceu um regime socialista no país que se tornou parte da zona de influência soviética na África (BEJAMINSSEN, 2008).

Um dos pontos defendidos por Keita, durante o seu governo, foi o combate aos povos nômades

existentes no Mali, baseando-se no argumento de que o nomadismo representava um modo de vida retrógrado e, sobretudo, improdutivo para o país. É inclusive nesse período que se criou um estigma em torno dos nômades tuaregues, que eram comumente referenciados como “*les malis inutiles*” (“os malineses inúteis”) pelos povos sedentários existentes no território. Assim, o objetivo de Keita à época era evitar o nomadismo do povo tuaregue, para que estes se tornassem membros produtivos da sociedade, algo que em tese contribuiria para o processo de desenvolvimento do Estado (BENJAMINSEN, 2008).

Na gestão de Keita, ficou em evidência a marginalização da minoria tuaregue durante a tentativa de modernização, aspecto que contribuiu para a emergência de um anseio separatista, que visava à independência da região denominada como *Azawad*. Apesar de não deterem uma agenda política que expressava com clareza os seus objetivos, rebeliões tuaregues foram realizadas no norte do país ainda na década de 1960 em torno da tentativa de autonomia. Em 1968, Keita foi deposto por meio de um golpe militar que ocasionou a ascensão do tenente Moussa Traoré ao poder, muito embora essa mudança na liderança não tenha proporcionado uma melhora na situação do povo tuaregue. As décadas de 1970 e 1980 foram caracterizadas pela marginalização dos tuaregues em função de um longo período de secas que atingiu o Sahel africano, provocando um grande fluxo de refugiados, tanto para países fronteiriços ao Mali quanto para as áreas mais urbanizadas do país (KEITA, 1998; BENJAMINSEN, 2008).

Na década de 1980, o Mali começou a receber recursos internacionais voltados para a promoção de assistência humanitária, em virtude da crise provocada pela seca. Contudo, os tuaregues alegaram que a ajuda humanitária não foi devidamente compartilhada entre as variadas regiões do país e, que,

sobretudo no norte do país, poucos esforços foram feitos para melhorar a qualidade de vida da população. Os tuaregues, nesse contexto, acusaram o governo nacional de apropriar-se indevidamente das doações e recursos enviados pela comunidade internacional, pois o governo utilizou a verba pública de modo a promover o desenvolvimento de infraestrutura em áreas urbanas e, também, para a criação dos conhecidos “*chateaux de la sécheresse*” (“castelos da seca”), construções privadas feitas na capital Bamako. Tal descontentamento serviu como gatilho para a mobilização dos tuaregues localizados no norte do Mali, Argélia e Líbia, e, em 1990, uma segunda rebelião tuaregue contrária ao governo foi realizada (BENJAMINSEN, 2008).

No contexto da segunda rebelião tuaregue, embora existissem quatro grupos tuaregues com reivindicações parcialmente distintas, a união desses grupos sinalizava uma melhora na organização tática e, principalmente, uma maior capacidade militar, tendo em vista o treinamento militar recebido pelos migrantes tuaregues na Líbia¹⁰. As várias disputas armadas entre o governo e os grupos tuaregues foram aplacadas, em 1991, com a assinatura do Acordo de Tamanrasset. Dentre as principais provisões do acordo, cita-se a concessão de uma maior autonomia para a região norte, um aumento nos investimentos voltados para a criação de infraestrutura na região, e, por fim, o estabelecimento de arranjos de compartilhamento de poder na esfera militar e política (KEITA, 1998; BLAYDES; DE MAIO, 2010).

10 A primeira rebelião afetou a região devido à intensificação de fluxos migratórios de malineses em direção à Líbia, que, à época, necessitava de mão de obra estrangeira, sobretudo para trabalhar com a indústria petrolífera no país. A partir de 1970, tuaregues também foram inseridos, de forma voluntária, nas forças armadas líbias. O treinamento recebido foi de suma importância para que, ao retornarem ao Mali na década de 1980, eles pudessem fazer frente militar ao governo (BLAYDES; DE MAIO, 2010).

Apesar do acordo representar avanços, a sua implementação foi comprometida por crises políticas e pelo estabelecimento de um governo transitório, após a deposição do presidente. O novo líder, Amadou Toumani Touré, não se esforçou para implementar o Acordo de Tamanrasset. A única medida tomada pelo governo transitório foi a convocação de uma negociação nacional, mediada por atores internacionais, que visava discutir o futuro político do Mali. O resultado das negociações foi a assinatura do Pacto Nacional, de 1992, que reconhecia dois principais aspectos da realidade social malinesa: (i) a carência de infraestrutura no norte do Mali; (ii) e a necessidade de promover a reconciliação nacional, aspecto de fundamental importância que poderia assegurar a paz de longo prazo no país (BLAYDES; DE MAIO, 2010).

Um dos primeiros passos após a assinatura do Pacto Nacional foi o estabelecimento da primeira corrida eleitoral multipartidária no país, que foi finalizada ainda em 1992 com a vitória de Alpha Oumar Konaré, que governou até 2002. A despeito de atos de violência isolados, os anos subsequentes à assinatura do Pacto apresentaram uma transição pacífica no Mali, sobretudo no que tange à relação entre o governo nacional e o povo tuaregue. O conflito foi formalmente terminado em 1996, por meio de um ato simbólico conhecido como “Chama da Paz”, em que diversos armamentos utilizados pelas partes beligerantes foram destruídos (LODE, 2002; CHAUZAL; VAN DAMME, 2015).

Em uma nova eleição presidencial, ocorrida em 2002, Amadou Toumani Touré conseguiu se reeleger. Contudo, nesse mesmo ano, o Mali voltou a sofrer com graves secas que atingiram o território. Em 2006, ainda sob a gestão de Touré, grupos armados voltaram a se mobilizar no país contrários à demora do governo em implementar os compromissos firmados no Pacto Nacional de 1992. Neste sentido, os grupos armados retomaram, no norte

do Mali e na região de Agadez (Níger), seu envolvimento em eventos violentos nos anos de 2007 e 2008, caracterizando o que ficou conhecido como a terceira rebelião tuaregue. Em fevereiro de 2009, após uma intensa participação da Argélia como mediadora da crise, uma nova celebração de paz ocorreu, a despeito da insatisfação de alguns grupos. O fim da terceira onda de violência tuaregue foi seguido pela desmobilização e desarmamentos dos rebeldes, e, em seguida, pelas tentativas do governo de promover a reintegração dos ex-combatentes às forças armadas malinesas (A TIMELINE OF..., 2012; LOTZE, 2015).

Embora o governo nacional tenha se esforçado para manter uma agenda visando à transição pacífica no Mali, isso não foi suficiente para evitar a ascensão de um novo grupo armado no país, denominado como Movimento Nacional pela Libertação de Azawad (MNLA), que representava uma fusão entre os tuaregues mais radicais e o Movimento Nacional de Azawad (MNA), e era composto majoritariamente por tuaregues exilados na Líbia em décadas anteriores. A reivindicação central do recém-formado MNLA era a libertação dos tuaregues da ocupação malinesa. Com esse objetivo em mente, os combatentes do grupo deram início à quarta revolução tuaregue no Mali, culpando o governo nacional de não cumprir com as cláusulas firmadas no acordo que deu fim à terceira rebelião (PARENTI, 2018; LOTZE, 2015; CHAUZAL; VAN DAMME, 2015).

Nos primeiros meses do ano de 2012, houve uma significativa escalada da violência, haja vista o elevado número de enfrentamentos entre os insurgentes e o governo. Diante do avanço do MNLA no norte do Mali, os militares promoveram, no fim do mês de março, um novo golpe de Estado que depôs o presidente Amadou Touré. A deposição de Touré não afetou o avanço dos rebeldes no norte do país, que dentro de um mês foram capazes de

controlar a região, levando-os a proclamar unilateralmente a independência de Azawad. Para garantir que essa “independência” não fosse rompida pelas forças governamentais, o MNLA filiou-se a um grupo islâmico que visava à implementação da lei sharia na região, conhecido como Ansar Dine. A filiação ao Ansar Dine aumentou a capacidade do MNLA de difundir a violência no norte do país e o grupo lançou uma ofensiva em direção à capital. Contudo, como o MNLA não possuía uma orientação religiosa, divergências entre tuaregues e os grupos islâmicos foram identificadas e os grupos fundamentalistas islâmicos continuaram com sua atuação violenta no conflito de forma independente (MARC; VERJEE; MOGAKA, 2017; MALI COUNTRY PROFILE..., 2013). Tais dissensos levaram ao estabelecimento de um cenário de violência intercomunal entre os grupos armados, na medida em que o MNLA passou a ser combatido por grupos armados islâmicos, como o Ansar Dine, a Al-Qaeda do Magred Islâmico (AQIM) e o Movimento para a Unidade e a Jihad na África Ocidental (MUJAO) (LOTZE, 2015; BOUTELLIS; ZAHAR, 2017).

Diante da fragilidade vivida, o governo do Mali solicitou ajuda internacional e a França enviou tropas que interviram no conflito, e, em um curto intervalo de tempo, foram capazes de retomar o controle parcial de territórios antes dominados pelos rebeldes (MALI COUNTRY PROFILE..., 2013). Paralelamente aos esforços franceses, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), em conjunto com a União Africana (UA), solicitou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) o estabelecimento de uma operação de paz de caráter multidimensional e de *enforcement*. A operação foi aprovada pelo CSNU e ficou conhecida como *African-led International Support Mission in Mali* (AFISMA) (MARC; VERJEE; MOGAKA, 2017; OLUWADARE,

2014). A operação, contudo, não foi suficiente para conter a violência proliferada no Mali, forçando as Nações Unidas a estabelecer, em abril de 2013, a MINUSMA, que iniciou seus trabalhos no Mali em junho do mesmo ano (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2013).

Ao longo do ano, devido à capacidade militar de atuação da MINUSMA, a missão foi capaz de estabelecer uma frágil¹¹ paz no país, na medida em que conseguiu engajar em conversações de paz tanto o governo do Mali quanto alguns dos grupos armados (LOTZE, 2015). Estabeleceu-se um acordo de paz preliminar entre o governo nacional, o MNLA e o Conselho Superior da Unidade do Azawad (HCUA), assinado na cidade de Uagadugu, capital da Burkina Faso. O acordo de paz era considerado como preliminar, haja vista que foi assinado por um governo transitório, que estava legalmente impedido de assinar um arranjo de paz definitivo, além do fato de focar exclusivamente em questões de curto prazo para cessar os enfrentamentos violentos entre as partes. Por tal razão, visando colocar um fim definitivo ao conflito, as negociações continuaram após a eleição de Ibrahim Boubacar Keïta (NYIRABIKALI, 2014; BOUTELLIS; ZAHAR, 2017).

O acordo provisório não foi capaz de dar um fim definitivo ao conflito, e, em 2014, novos enfrentamentos entre o governo nacional, o MNLA e o HCUA voltaram a ocorrer na cidade de Kidal. Após esses enfrentamentos, uma nova tentativa de estabelecer a paz foi iniciada, sob mediação da Argélia. Porém, nesse contexto, outros grupos armados foram incluídos no processo de paz, na medida em que os rebeldes optaram por se mobilizar em duas

11 É válido ressaltar que embora negociações estivessem ocorrendo, diversos ataques foram realizados por vários grupos armados que tentavam boicotar o processo de eleições legislativas coordenado pela operação de paz (LOTZE, 2015).

coalizões: a Coordenação¹² e a Plataforma¹³ (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2014; NYIRABIKALI, 2014). As negociações foram seladas em 15 de maio de 2015 com a assinatura do Acordo de Paz e Reconciliação do Mali, firmado entre o governo nacional, os grupos armados componentes da Plataforma, e, também, alguns dos grupos da Coordenação. O restante dos grupos da Coordenação, caso do MNLA, fizeram oposição ao acordo de paz em um momento inicial¹⁴, mas se uniram ao arranjo em junho do mesmo ano. O acordo firmado entre o governo do Mali e as coalizões Coordenação e Plataforma representa um marco histórico para o país, na medida em que conseguiu encontrar um denominador comum para resolver as rivalidades do governo do Mali para com os tuaregues, além de conseguir incluir alguns movimentos de insurgência de origem árabe (NYIRABIKALI, 2015; LOTZE, 2015; BOUTELLIS; ZAHAR, 2017).

Contudo, o conflito no Mali não foi totalmente finalizado com a assinatura do acordo de paz, ao passo que grupos de origem islâmica, como o Ansar Dine, a AQIM, e o MUJAO, optaram por não se engajar nas negociações. Desse modo, com a resistência dos grupos armados mencionados, estes continuam a atuar de maneira violenta no Mali, e, embora a MINUSMA seja uma operação de paz com caráter de estabilização, como será evidenciado na seção seguinte, os capacetes azuis ainda não conseguiram neutralizar ou desmobilizar tais grupos no país, impedindo que haja uma resolução mais

abrangente do conflito (PARENTI, 2018; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2019).

MINUSMA: construindo ou impondo a paz?

O mandato atual da MINUSMA é complexo, envolvendo uma série de tarefas civis e garantindo a possibilidade de uso da força, quando necessário, por parte das tropas das Nações Unidas. Os principais pontos do mandato são: (i) apoio à implementação do acordo de paz firmado em 2015; (ii) apoio na implementação dos provisões do mandato; (iii) incentivar a participação da sociedade civil no processo de reconciliação nacional; (iv) proteção dos civis, sobretudo mulheres e crianças, quando estes estiverem ameaçados por um ato de violência física, promovendo, sobretudo, o patrulhamento ativo da região central e do norte do Mali; (v) assistir ao governo em relação à proteção dos direitos humanos da população; (vi) garantir um ambiente estável para que organizações de ajuda humanitária consigam desempenhar seu trabalho, e, por fim; (vii) proteger os componentes da operação, como, por exemplo, o pessoal uniformizado, as bases e todos os equipamentos militares que são utilizados para a proteção da sociedade civil (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2017). É válido ressaltar que o mandato original, estabelecido em 2013, sofreu atualizações em 2016 e 2017, ao passo que essas resoluções passaram a reconhecer que a complexidade da situação do Mali demandaria uma resposta mais efetiva da organização contra, sobretudo, ataques assimétricos de grupos terroristas – à exemplo do MUJAO e Ansar Dine. Desse modo, ao longo dos anos, essas atualizações abriram o leque de possibilidades no que tange o uso da força para que haja possibilidade de uso da violência para gerar a tão almejada estabilização do país (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2017; 2016; 2013).

12 MNLA, HCUA, Movimento Árabe de Azawad (MAA) (NYIRABIKALI, 2015).

13 Coordenação de Movimentos e Frentes Patrocinados de Resistência (CMFPR), *Coalition du peuple pour l'Azawad*, além de outra facção que fazia parte do MAA (NYIRABIKALI, 2015).

14 A Coordenação pressionou as negociações ao exigir a saída dos grupos que compunham a coalizão Plataforma da cidade de Ménaka, que havia sido tomada pelos opositores ainda em 2014 (BOUTELLIS; ZAHAR, 2017).

Pelas tarefas descritas anteriormente, percebe-se que a operação de paz instituída no Mali é uma operação robusta que se insere nas diretrizes normativas de um *peace-enforcement*, na medida em que há uma progressiva concessão do uso da força para os capacetes azuis, que são amparados normativamente quando utilizam da violência para combater rebeldes em defesa dos civis e dos componentes da operação. Esse caráter de *enforcement* da operação fica em evidência quando analisamos o alto número de tropas militares envolvidas na operação, e seu progressivo aumento desde o início da MINUSMA. Entre 2013 e 2014, a operação contou com um contingente de 12.644 pessoas, sendo 11.200 militares e outros 1.444 membros de forças de polícia. Embora a missão já tivesse um contingente significativo em seu período inicial, para acompanhar o aumento da complexidade do conflito malinês, no ano fiscal de 2018 e 2019, as Nações Unidas solicitaram um alargamento da operação, que passou a contar com um contingente de 16.453 pessoas – 12.644 militares; 1.734 forças de polícia, 161 voluntários da organização; 1.421 civis; 454 funcionários e 39 especialistas em operações de paz (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2019).

Como discutido na seção anterior, o acordo de paz que está em processo de implementação no Mali não envolve os grupos fundamentalistas islâmicos que emergiram, sobretudo, a partir de 2012. Por tal razão, paralelamente aos esforços das Nações Unidas para a implementação do acordo, o componente militar da operação continua se engajando violentamente em favor do governo e contra os grupos armados não estatais para garantir a execução de dois aspectos do mandato: a proteção dos civis e dos componentes da MINUSMA. Esse engajamento militar possui consequências como o enfrentamento entre forças internacionais e grupos armados não estatais, e, também, a criação de um cenário de insegurança devido ao alto número de fatalidades

nos eventos de violência política envolvendo o governo do Mali e as tropas da MINUSMA, além das lutas intercomunais entre os grupos armados.

Mesmo com o envio da operação de paz, a situação de segurança doméstica é calamitosa. Isso porque os grupos fundamentalistas excluídos do acordo foram responsáveis pela ocorrência de 61 ataques terroristas assimétricos, sobretudo, na região norte do país, sendo que a MINUSMA é o principal alvo desses ataques. A título de exemplo dessa complexidade, o último relatório de acompanhamento produzido pelo Secretariado das Nações Unidas informa que, de janeiro a março de 2019, os ataques adereçados à operação de paz ocasionaram na morte de 66 capacetes azuis, deixando também 49 feridos. Em resposta, as forças armadas do Mali, apoiadas pelas forças internacionais presentes no país, realizaram diversas operações que deixaram cerca de 40 possíveis insurgentes mortos, sendo um deles o comandante da AQIM, Yahia Abu Hammam (UNITED NATIONS, 2019). Para melhor expor os altos índices de violência no Mali, foram coletados dados da base *Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED)*¹⁵, que corroboram o argumento de que a atuação da MINUSMA, tal como parece ser a tendência contemporânea das operações de paz da ONU, se assemelha a uma intervenção militar.

Em primeiro lugar, o número de eventos de violência política ao longo dos anos demonstra que o conflito no Mali apresenta elevado índice de violência, a despeito da presença das tropas da ONU. Observando o gráfico abaixo, nota-se que, aparentemente, a operação de paz foi mais bem sucedida no seu objetivo de estabilização do país nos quatro primeiros anos, o que certamente contribuiu para que o acordo de paz fosse alcançado em 2015. É válido ressaltar que

¹⁵ Os dados coletados são referentes ao seguinte período: 01 de junho de 2013 (início da MINUSMA) e 25 de maio de 2019 (últimos dados disponibilizados pela base de dados até a escrita do presente artigo).

o ano de 2013, quando se inicia a operação de paz, foi o mais violento, resultando em mais de 800 mortos, segundo dados do *Uppsala Conflict Data Program* – UCDP (PETTERSSON; HÖGBLADH; ÖBERG, 2019). Nos últimos três anos, o quadro da violência política se deteriorou em virtude da intensificação das atividades dos grupos fundamentalistas islâmicos que não foram incluídos no processo de paz, o que inclusive, levou a ONU a refletir, no relatório mais recente sobre a atuação da MINUSMA, acerca do desafio de lidar com “ameaças terroristas” na região (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2019).

O caráter semelhante a uma intervenção militar, apresentado pela MINUSMA, fica perceptível também quando se analisa o envolvimento das tropas nos diferentes formatos de violência política. Como o gráfico abaixo sinaliza, quase 60% dos eventos violentos nos quais a MINUSMA¹⁶ esteve envolvida, desde o seu início até março de 2019, é relativo a batalhas, que se referem a “(...) uma interação violenta entre dois grupos armados, politicamente organizados, em um horário e local específicos” (ACLED, 2019b, p. 7, tradução livre¹⁷). Comparativamente, as forças internacionais se engajam em confrontos diretos mais frequentemente do que os grupos rebeldes e as forças governamentais. Nesse sentido, pode-se entender que o uso da força por parte das tropas da ONU cria um contexto no qual o *peacekeeping* se caracteriza, na prática, como uma guerra de combate. Essa realidade vem rendendo à MINUSMA o status de operação de paz ativa com mais alto índice de fatalidades, totalizando 195 mortos, até junho de 2019.

16 Os atores envolvidos em eventos de violência política foram categorizados entre forças de governo (referente ao envolvimento do aparato de segurança do Mali em tais eventos), forças internacionais (que levam em consideração também as tropas francesas que estão sob coordenação da MINUSMA) e grupos rebeldes politicamente e militarmente organizados.

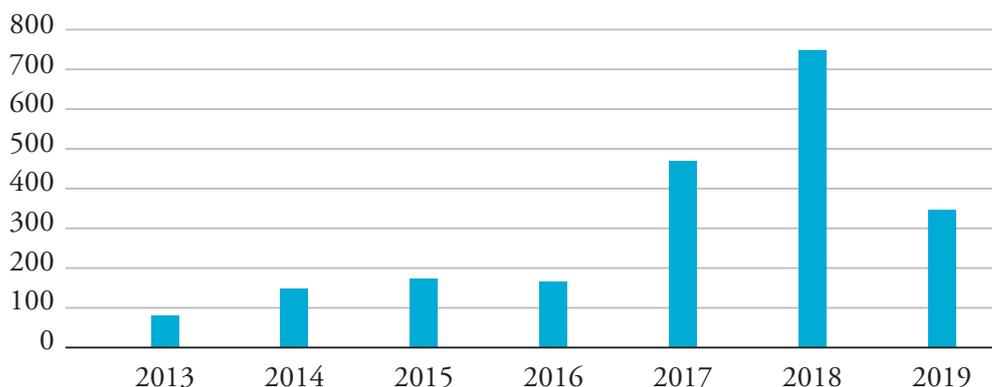
17 “(...) a violent interaction between two politically organized armed groups at a particular time and location.”

O uso da força pela MINUSMA, ademais, gera importantes implicações para o processo de resolução do conflito. A resolução de conflitos é entendida aqui como uma situação na qual as partes conflitantes entram em acordo para resolverem suas incompatibilidades, aceitando o outro como um ator com o qual é necessário negociar. Esse processo deve ser o mais direto, voluntário e abrangente possível e deve, impreterivelmente, lidar com as causas que geraram o conflito armado. A busca pela resolução do conflito deve representar a busca pelo estabelecimento de um denominador comum entre os beligerantes, de forma que ambas as partes se sintam minimamente representadas e atendidas em suas reivindicações. Nesse sentido, a resolução do conflito está associada à construção da paz positiva, à necessidade de tratar as causas para impedir que o conflito ressurgja (WALLENSTEEN, 2007).

Nesse sentido é possível identificar algumas contradições entre uma operação de estabilização, como é a MINUSMA, e os princípios norteadores da resolução de conflitos. Quando o mandato da operação de paz prevê apoio ao governo no combate a atores não estatais, o resultado será, possivelmente, a imposição de uma vitória militar e não um processo de negociação direto e voluntário entre as partes. De acordo com Peter (2015), como atores não estatais gozam de pouquíssima legitimidade internacional, em razão dos abusos aos direitos humanos e crimes de guerra que cometem, não há um esforço para se alcançar um acordo de paz compreensivo antes do envio da operação de paz. Nesses casos, a presença da missão pode forçar as partes a se envolverem num processo de paz com o qual não concordam ou pode, simplesmente, contribuir para a derrota e desmobilização de um dos lados.

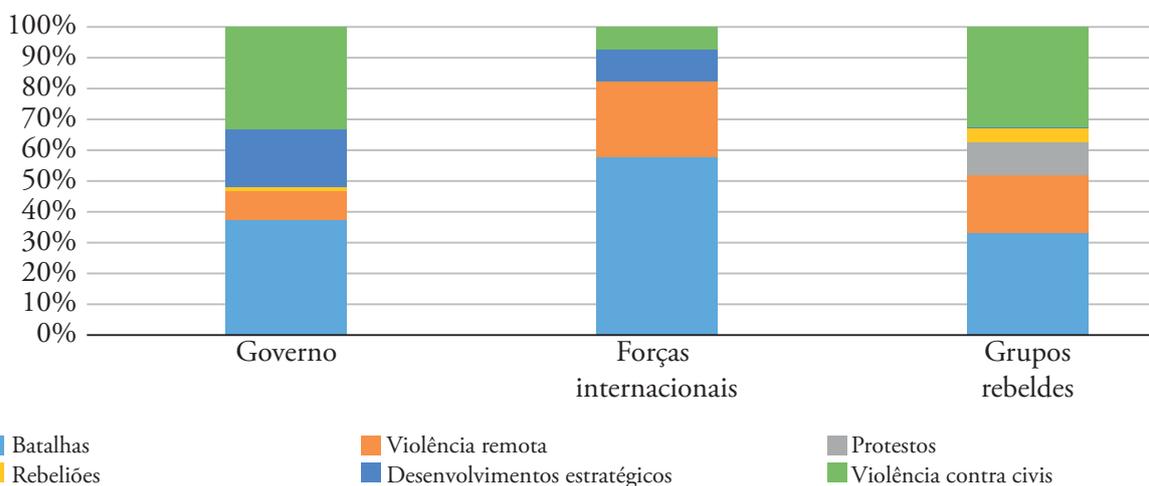
A MINUSMA, bem como as tropas francesas e a AFISMA, interviu no conflito claramente em apoio ao Estado malinês, fortalecendo a luta do governo contra os grupos insurgentes. Nitidamente, não havia, quando do envio da operação de paz, uma paz a ser mantida, como foi demonstrado anteriormente.

Gráfico 1 – Eventos de violência política por ano



Fonte: Elaboração própria, com base em ACLED (2019a)

Gráfico 2 – Envolvimento estratificado dos atores em eventos de violência política



Fonte: Elaboração própria, com base em ACLED (2019a)

Pelo contrário, as tropas da ONU se engajaram no conflito na tentativa de estabilizar a região, auxiliando as forças malinesas e as tropas francesas a recuperarem cidades tomadas pelos rebeldes. Em janeiro de 2013, os grupos não estatais controlavam cerca de dois terços do território e até abril de 2015 os confrontos entre esses grupos e as tropas internacionais eram intensos (TIMELINE OF THE..., 2018).

É nesse contexto de intensos confrontos e de apoio da MINUSMA, uma operação de paz extremamente robusta do ponto de vista militar, ao governo do Mali, que transcorreram as negociações e a assinatura do acordo de paz. Isso indica que diante do risco de uma

derrota militar, provavelmente, os grupos tuaregues se viram forçados a se comprometerem com o acordo de paz. Ao apoiar um dos lados do conflito, a ONU, de certa forma, confere legitimidade ao governo ao passo que descredibiliza as reivindicações da outra parte. Assim, deslegitimar um dos atores só trará prejuízos para a construção de um arranjo político sustentável.

O apoio político e militar da ONU ao governo desequilibra o jogo de forças e pode acabar resultando num acordo de paz que não reflete os interesses de todos, o que possivelmente levará ao fracasso do processo de paz. Nesse sentido, entende-se que estabilização não significa, necessariamente, resolução do conflito e

uma operação de *peace enforcement* pode ser incapaz de construir a paz de longo prazo. A realidade atual do Mali é um exemplo disso, já que os grupos tuaregues não têm sido proativos na implementação do acordo de paz, que embora tangencie as causas principais do conflito, permanece vago a respeito de como resolver algumas delas. Além disso, atores relevantes, como os grupos fundamentalistas islâmicos, não estão incluídos no processo de paz e os confrontos entre eles e a MINUSMA tem se tornado mais intensos a cada ano (DRANGE, 2019; THE CARTER CENTER, 2019).

Considerações finais

A atuação da ONU no Mali evidencia um dos grandes dilemas contemporâneos acerca das operações de paz. Enquanto proteger os civis e implementar o mandato são tarefas imperativas, o uso da força nessa direção pode trazer desdobramentos complicados, comprometendo a capacidade das Nações Unidas de realmente colaborar para a construção da paz. Como esse artigo buscou demonstrar, a MINUSMA apresenta um caráter robusto militarmente, contribuindo, em função do seu mandato caracterizado pelo apoio ao governo, para uma imposição da paz no Mali. Efetivamente, essa operação de paz, que deveria promover a construção da paz positiva, se assemelha mais a uma intervenção militar, marcada por confrontos diretos, níveis elevados de violência e imposição de uma vitória militar do governo travestida de estabilização.

O que se percebe ao analisar a operação de paz no Mali é que o princípio da imparcialidade da operação pode ser questionado ao passo que o envolvimento das forças da MINUSMA indica para uma atuação militar contrária aos grupos rebeldes, favorecendo as forças governamentais. Por auxiliarem o governo, mesmo que de forma indireta, os capacetes azuis se tornam potenciais alvos desses grupos armados, tornando-se vítimas de atentados assimétricos que, como apresentado anteriormente por meio dos dados da ACLED,

faz com que as forças militares da operação se engajem em diversas batalhas contra grupos rebeldes, dificultando ainda mais a garantia de alguns pontos do mandato como, por exemplo, a reconciliação nacional e a proteção dos civis. Como a MINUSMA atua de modo a combater esses grupos e revidar aos seus ataques, fica evidente que os esforços da MINUSMA para promover conversações para a paz entre o governo do Mali e os grupos fundamentalistas são praticamente inexistentes, já que esses grupos são, na verdade, considerados até mesmo nos relatórios de acompanhamento da missão como inimigos a serem combatidos.

Referências

- ACLED. **Data**. 2019a. Disponível em: <<https://www.acledata.com/data/>>. Acesso em 26 mai. 2019.
- ACLED. **Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) Codebook**. 2019b. Disponível em: <https://www.acledata.com/wp-content/uploads/dlm_uploads/2017/10/ACLED_Codebook_2019FINAL_pbl.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.
- A TIMELINE OF northern conflict. **The New Humanitarian**, 5 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.irinnews.org/report/95252/mali-atimeline-of-northern-conflict>>. Acesso em 03 mai. 2013.
- BELLAMY, Alex J.; HUNT, Charles T. Twenty-first century UN peace operations: protection, force and the changing security environment. **International Affairs**, 91,6, 2015.
- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. **Understanding Peacekeeping**. Malden: Polity Press, 2010.
- BENJAMINSEN, Tor. Does supply-induced scarcity drive violent conflicts in the African Sahel? The case of the Tuareg Rebellion in northern Mali. **Journal of Peace Research**, v.45, n.6, pp. 819-836, 2008.
- BLAYDES, Lisa; DE MAIO, Jennifer. Spoiling the Peace? Peace Process Exclusivity and Political Violence in North-Central Africa. **Civil Wars**, v. 12, n. 1-2, pp. 3-28, 2010.
- BOUTELLIS, Arthur; ZAHAR, Marie-Joëlle. A Process in Search of Peace: Lessons from the Inter-Malian Agreement. **International Peace Institute (IPINST)**, jun. 2017. Disponível em: <<https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/06/IPI-Rpt-Inter-Malian-Agreement.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2019.
- CHAUZAL, Grégory; VAN DAMME, Thibault. The roots of Mali's conflict: Moving beyond the 2012 crisis. **Clingendael Institute**, CRU Report, The Hague, mar. 2015. Disponível em: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/The_roots_of_Malis_conflict.pdf>. Acesso em 18 mai. 2019.
- DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS (DPKO); DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT (DFS)UNITED NATIONS. United Nations Peacekeeping Operations:

- Principles and Guidelines. [Capstone Doctrine] **United Nations**, New York, 2008. Disponível em <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf> Acesso em 20 mai 2019.
- DRANGE, Bård. The potential and limits of peace agreements: Colombia and Mali. **African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD)**, 11 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.accord.org.za/conflict-trends/the-potential-and-limits-of-peace-agreements/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.
- GALTUNG, Johan. Violence, Peace, and Peace Research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, pp. 167-191, 1969.
- HOWARD, Lise M.; DAYAL, Anjali K. The use of force in UN Peacekeeping. **International Organization**, v. 72, n. 3, pp. 71-103, 2017.
- KARLSRUD, John. The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali. **Third World Quarterly**, v. 36, n. 1, pp. 40-54, 2015.
- KEITA, Kalifa. Conflict and conflict resolution in the Sahel: the tuareg insurgency in Mali. **Strategic Studies Institute**, 1998. Disponível em <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub200.pdf>> Acesso em 01 mai. 2019.
- KENKEL, Kai. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI**, v. 56, n. 1, pp. 122-143, 2013.
- KOOPS, Joachim *et al.* Introduction: peacekeeping in the twenty-first century: 1999 – 2013. In: KOOPS, Joachim *et al.* (Eds.). **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- LODE, Kåre. Mali's Peace Process: Context, analysis and evaluation. **Conciliation Resources**, 2002. Disponível em <https://www.c-r.org/downloads/accord%2013_11Mali's%20peace%20process_2002_ENG.pdf>. Acesso em 12 mai. 2019.
- LOTZE, Walter. United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA). In: KOOPS, Joachim *et al.* (Eds.). **The Oxford Handbook of United Nations Peace Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- MALI COUNTRY PROFILE. **BBC**, 19 abr. 2019. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-13881370>>. Acesso em: 15 maio 2019.
- MARC, Alexandre; VERJEE, Neelam; MOGAKA, Stephen. Building Resilience to Conflict: The Case of West Africa. In: AALL, Pamela; CROCKER, Chester A. (Eds.). **The Fabric of Peace in Africa: Looking Beyond the State**. Waterloo: Centre for International Governance Innovation, 2017.
- NYIRABIKALI, Gaudence. Building peace in Mali: the case for ‘track III’ interventions. **Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)**, 27 jun. 2014. Disponível em: <<https://www.sipri.org/node/354>>. Acesso em: 18 mai. 2019.
- NYIRABIKALI, Gaudence. Mali Peace Accord: Actors, issues and their representation. **Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)**, 27 ago. 2015. Disponível em: <<https://www.sipri.org/node/385>>. Acesso em: 18 mai. 2019.
- OLUWADARE, Abiodun. The African Union and the Conflict in Mali: Extra Regional Influence and the Limitations of a Regional Actor. **African Journal of Governance and Development**, v. 3, n. 1, pp. 5–20, jun. 2014.
- PARENTI, Maria C. Mali: A Operação de Paz da ONU e a Situação de Segurança no País. **Observatório de Conflitos Internacionais**, v. 5, n. 2, pp. 1-9, 2018.
- PETER, Mateja. Between Doctrine and Practice: the U.N. Peacekeeping Dilemma. **Global Governance**, v. 21, n. 2, pp. 351-370, 2015.
- PETTERSSON, Therese; HÖGBLADH, Stina; ÖBERG, Magnus. Organized violence, 1989-2018 and peace agreements. **Journal of Peace Research**, v.56, n.4, 2019.
- STEDMAN, Stephen J. Spoiler Problems in Peace Processes. **International Security**, v. 22, n. 2, pp. 5-53, 1997.
- THE CARTER CENTER. Report of the Independent Observer - On the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Emanating from the Algiers Process Evaluation of Implementation in 2018. **The Carter Center**, 18 fev. 2019. Disponível em: <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/conflict_resolution/mali-3e-rapport-eng.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- UNITED NATIONS. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. [Brahimi Report]. **United Nations**, New York, 21 ago. 2000. Disponível em <<https://undocs.org/A/55/305>>. Acesso em 15 mai 2019.
- UNITED NATIONS. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people. **United Nations**, New York, 2015. Disponível em <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/95> Acesso em 20 mai 2019.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). S/RES/2100. Resolution 2100 (2013) - Adopted by the Security Council at its 6952nd meeting, on 25 April 2013. **United Nations**, New York, 25 abr. 2013. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/2100\(2013\)](https://undocs.org/S/RES/2100(2013))>. Acesso em: 09 mai. 2019.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). S/2014/692. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. **United Nations**, New York, 22 set. 2014. Disponível em: <<https://undocs.org/S/2014/692>>. Acesso em: 18 mai. 2019.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). S/RES/2295. Resolution 2295 (2016)
Adopted by the Security Council at its 7727th meeting, on 29 June 2016. **United Nations**, New York, 29 jun. 2016. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/2295\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2295(2016))>. Acesso em: 18 mai. 2019.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). S/RES/2364. Resolution 2364 (2017)
Adopted by the Security Council at its 7991st meeting, on 29 June 2017. **United Nations**, New York, 29 jun. 2017. Disponível em: <https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/170629_unsc_res_2364_eng.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2019.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). S/2019/262. Situation in Mali - Report of the Secretary-General. **United Nations**, New York, 26 mar. 2019. Disponível em: <https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/s_2019_262_e.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2019.
- WALLENSTEEN, Peter. **Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System**. London: Sage Publications, 2007.