

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

MARIA CAROLINA CHIQUINATTO PARENTI

A coordenação civil-militar na operação de paz da ONU no Mali

São Paulo

2020

MARIA CAROLINA CHIQUINATTO PARENTI

A coordenação civil-militar na operação de paz da ONU no Mali

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Paz, Resolução de Conflitos e Gerenciamento de Crises”.

Orientador: Sérgio Luiz Cruz Aguilar.

São Paulo

2020

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca  
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Parenti, Maria Carolina Chiquinatto.

P228 A coordenação civil-militar na operação de paz da ONU no Mali /  
Maria Carolina Chiquinatto Parenti. – São Paulo, 2020.  
187 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Sérgio Luiz Cruz Aguilar.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –  
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações  
Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2020.

1. Construção da paz – Cooperação internacional. 2. Missão  
Multidimensional Integrada das Nações Unidas de Estabilização no Mali.  
3. Nações Unidas – Forças de paz – Mali. 4. Relações entre civis e  
militares – Mali. I. Título.

CDD 327.172

MARIA CAROLINA CHIQUINATTO PARENTI

A coordenação civil-militar na operação de paz da ONU no Mali

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Paz, Resolução de Conflitos e Gerenciamento de Crises”.

Orientador: Sérgio Luiz Cruz Aguilar.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

---

Profa. Dra. Juliana de Paula Bigatão Puig (Universidade Federal de São Paulo)

---

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

São Paulo, 27 de fevereiro de 2020.

## **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Primeiramente, gostaria de agradecer à toda minha família por me apoiarem durante todo o mestrado. Em especial, agradeço aos meus pais, Solange e Walter, que não mediram esforços para que meus sonhos pudessem ser realizados, e à minha irmã, Maria Cinira, que sempre foi minha maior inspiração e me ajudou nos momentos em que eu mais precisei. Obrigada por sempre me incentivarem e acreditarem em mim. Não existem palavras suficientes que expressem toda a minha felicidade em ter vocês ao meu lado.

Também agradeço aos meus amigos, que estiveram ao meu lado me incentivando e me dando forças em todos os momentos. O apoio de vocês foi fundamental na realização desse sonho. Obrigada pela paciência, pelos conselhos e por me darem suporte quando precisei. Sou extremamente feliz em ter vocês em minha vida.

Obrigada a todos os meus professores que me acompanharam durante esses dois anos. O mestrado me proporcionou em todos os momentos aprendizado e crescimento acadêmico. Meus sinceros agradecimentos também se direcionam ao meu orientador, Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar, por todos os ensinamentos desde a graduação até o mestrado.

Agradeço à minha banca, Samuel e Juliana, pela paciência e carinho na correção de meu trabalho. Sou muito grata por terem aceito o convite de compor minha banca, tanto de qualificação como de defesa. Seus apontamentos foram fundamentais para o aperfeiçoamento da pesquisa. Agradeço também a Giovana, Isabela e Graziela por estarem sempre dispostas a ajudar nas mais diversas situações.

O descontentamento é o primeiro passo na evolução de um homem ou de uma nação. OSCAR WILDE.

## RESUMO

As operações de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas surgiram no âmbito na Guerra Fria constituindo a solução encontrada pelos países-membros como a forma mais adequada de resolução de conflitos, a fim de alcançar uma paz duradoura. Dentre as funções exercidas pelos militares no âmbito das missões, destaca-se a coordenação civil-militar (CIMIC), que auxilia na interface entre os componentes civil e militar, e atores humanitários e de desenvolvimento para ajudar nos objetivos da missão. Considerando as operações de paz em andamento, tem-se em relevância o caso do Mali, país que enfrenta uma série de instabilidades e é palco de diversos conflitos. Com o prolongamento da violência no país, a ONU instituiu uma missão de paz em 2013 e que permanece até os dias atuais, a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas de Estabilização no Mali (MINUSMA), que opera em um ambiente hostil, adotando uma postura agressiva. Tendo que a coordenação civil-militar é de extrema importância para que a missão possa cumprir seus objetivos e que ela constitui um aspecto fundamental que leva a operação de paz a ser eficaz, o presente trabalho analisa a CIMIC no contexto da MINUSMA. Utilizando-se do recorte temporal de 2013 até 2018, foram analisados o conflito no Mali e a MINUSMA, as atividades de coordenação civil-militar no país, que são realizadas com base na política de CIMIC da ONU, e os desafios existentes em sua realização. A CIMIC na MINUSMA é importante por conta das características da missão e da complexidade do conflito no Mali.

**Palavras-chave:** Operações de paz. ONU. Coordenação civil-militar. Mali. MINUSMA.

## **ABSTRACT**

United Nations peacekeeping operations emerged in the context of the Cold War as the solution found by the member states as the most appropriate form of conflict resolution in order to achieve lasting peace. Among the functions carried out by the military in the ambit of the missions, the civil-military coordination (CIMIC) stands out, which assists in the interface between the civilian and military components, and humanitarian and development actors to support in the objectives of the mission. Considering the peace operations in progress, there is the case of Mali, a country that faces a series of instabilities and is stage of many conflicts. With the prolongation of violence in the country, the UN has established a peace mission in 2013 and that remains to the current day, the United Nations Multidimensional Stabilization Mission in Mali (MINUSMA), which operates in a hostile environment, adopting an aggressive posture. Taking into account that civil-military coordination is extremely important for the mission to fulfill its objectives and that it constitutes a fundamental aspect that makes the peace operation effective, the present research analyzes CIMIC in the context of MINUSMA. Using the period from 2013 to 2018, were analyzed the conflict in Mali and MINUSMA, the civil-military coordination activities in the country, which are carried out based on the UN CIMIC policy, and the challenges that exist in its accomplishment. CIMIC at MINUSMA is important because of the characteristics of the mission and the complexity of the conflict in Mali.

**Keywords:** Peace Operations. UN. Civil-military coordination. Mali. MINUSMA.

## RESUMEN

Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas surgieron en el marco de la Guerra Fría, constituyendo la solución encontrada por los países miembros como la forma más apropiada de resolución de conflictos para lograr una paz duradera. Entre las funciones ejercidas por los militares en el alcance de las misiones, se destaca la coordinación civil-militar (CIMIC), que ayuda en la interfaz entre los componentes civiles y militares, y los actores humanitarios y de desarrollo para ayudar en los objetivos de la misión. Considerando las operaciones de paz en curso, el caso de Mali es relevante, un país que enfrenta una serie de inestabilidades y es escenario de varios conflictos. Con la prolongación de la violencia en el país, la ONU instituyó una misión de mantenimiento de la paz en 2013 y, hasta la fecha, la Misión de Estabilización Multidimensional Integrada de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), que opera en un entorno hostil, adoptando una postura agresiva. Teniendo en cuenta que la coordinación civil-militar es extremadamente importante para que la misión cumpla con sus objetivos y que constituye un aspecto fundamental que hace efectiva la operación de paz, el presente trabajo analiza CIMIC en el contexto de MINUSMA. Utilizando el marco temporal de 2013 a 2018, se analizaron el conflicto en Mali y MINUSMA, las actividades de coordinación civil-militar en el país, que se llevan a cabo con base en la política CIMIC de la ONU, y los desafíos existentes en su realización. CIMIC en MINUSMA es importante debido a las características de la misión y la complejidad del conflicto en Malí.

**Palabras clave:** Operaciones de paz. ONU. Coordinación civil-militar. Mali. MINUSMA.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Mapa 1 – Regiões administrativas do Mali.....	20
Mapa 2 – Desdobramento da MINUSMA em março de 2014.....	43
Figura 1 – Modelo de uma missão multidimensional.....	85
Figura 2 – Estrutura da UN-CIMIC.....	86

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ADC	<i>Alliance Démocratique pour le Changement</i>
AFISMA	<i>African-led International Support Mission in Mali</i>
AOR	<i>Area of Operational Responsibility</i>
AQIM	<i>Al Qaeda in the Islamic Maghreb</i>
ARLA	<i>Armee Revolutionnaire de Liberation de l'Azawad</i>
CC	<i>CIMIC Centres</i>
CIMIC	<i>Civil-Military Coordination</i>
CLA	<i>Community Liaison Assistant</i>
CMA	<i>Coordination des Mouvements de l'Azawad</i>
CMCoord	<i>United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination</i>
CMCS	<i>Civil-Military Coordination Section</i>
CMFPR	<i>Coordination des Mouvements et Front Patriotique de Résistance</i>
CMO	<i>Civil-Military Operations</i>
CMOC	<i>Civil-Military Operations Centre</i>
CPA	<i>Coalition du peuple pour l'Azawad</i>
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
C-U9	<i>Chief CIMIC</i>
DC-U9	<i>Deputy Chief CIMIC</i>
DDR	Desmobilização, Desarmamento e Reintegração
DPO	<i>Department of Peace Operations</i>
DSRSG	<i>Deputy Special Representative of the Secretary-General</i>
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i>
EUA	Estados Unidos da América
EUTM-Mali	<i>European Union Training Mission in Mali</i>
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FIAA	<i>Front Islamique Arabe de l'Azawad</i>
FLM	<i>Front de Libération de Macina</i>
FNLA	<i>Front National pour la Libération de l'Azawad</i>
FPLA	<i>Front Populaire de Liberation de l'Azawad</i>
FPU	<i>Formed Police Units</i>

GATIA	<i>Groupe d'Autodéfense Touareg Imghad et Alliés</i>
GIA	<i>Groupe Islamique Armé</i>
GSIM	<i>Groupe de Soutien à l'Islam et aux Musulmans</i>
GSPC	<i>Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat</i>
GTAH	<i>Grupo Técnico de Assistência Humanitária no Mali</i>
HC	<i>Humanitarian Coordinator</i>
HCT	<i>Humanitarian Country Team</i>
HCUA	<i>Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad</i>
HOMC	<i>Head of the Military Component</i>
IASC	<i>Inter-Agency Standing Committee</i>
IDH	<i>Índice de Desenvolvimento Humano</i>
ISF	<i>Integrated Strategic Framework</i>
JMAC	<i>Joint Mission Analysis Cell</i>
MAA	<i>Mouvement Arabe de l'Azawad</i>
MDSF	<i>Malian Defense and Security Forces</i>
MEOM	<i>Military Experts on Mission</i>
MFUA	<i>Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad</i>
MIA	<i>Mouvement Islamique de l'Azawad</i>
MINUSCA	<i>Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation en Centrafrique</i>
MINUSMA	<i>Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali</i>
MINUSTAH	<i>Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti</i>
MNA	<i>Mouvement National de l'Azawad</i>
MNLA	<i>Mouvement National pour la Libération de l'Azawad</i>
MONUSCO	<i>Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo</i>
MPA	<i>Mouvement Populaire de l'Azawad</i>
MPICE	<i>Measuring Progress in Conflict Environments</i>
MTNM	<i>Mouvement Touareg du Nord Mali</i>
MUJAO	<i>Moviment for Unit and Jihad in West Africa</i>
OCHA	<i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>
OMS	<i>Organização Mundial da Saúde</i>

ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIO	<i>Public Information</i>
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
QG	Quartel General
QIPs	<i>Quick Impact Projects</i>
RC	<i>Resident Coordinator</i>
ROE	<i>Rules of Engagement</i>
SGNU	Secretário-Geral das Nações Unidas
SOPs	<i>Standarts Operating Procedures</i>
SRSR	<i>Special Representative of the Secretary-General</i>
SSR	<i>Security Sector Reform</i>
TCC	<i>Troop Contributing Country</i>
UA	União Africana
UE	União Europeia
UN-CIMIC	<i>United Nations Civil-Military Coordination</i>
UNCT	<i>United Nations Country Team</i>
UNDP	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNDSS	Departamento de Segurança e Proteção das Nações Unidas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNMAS	Serviço de Ação contra Minas das Nações Unidas
UNOM	<i>United Nations Office in Mali</i>
UNPOL	<i>United Nations Police</i>
WFP	Programa Alimentar Mundial

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>O CONFLITO NO MALI.....</b>	<b>19</b>
<b>2.1</b>	<b>Histórico do conflito.....</b>	<b>20</b>
<b>2.2</b>	<b>O conflito atual e as tentativas de resolução.....</b>	<b>28</b>
<b>2.3</b>	<b>A MINUSMA e a situação de segurança no Mali.....</b>	<b>38</b>
<b>3</b>	<b>A COORDENAÇÃO CIVIL-MILITAR NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU.....</b>	<b>56</b>
<b>3.1</b>	<b>Eficácia das operações de paz: um aspecto teórico.....</b>	<b>58</b>
<b>3.2</b>	<b>Definições e conceitos.....</b>	<b>67</b>
3.2.1	Desenvolvimento do conceito.....	74
3.2.2	Terminologias.....	76
3.2.3	A coordenação humanitária civil-militar (CMCoord) e sua relação com a CIMIC.....	79
<b>3.3</b>	<b>Estrutura organizacional da CIMIC.....</b>	<b>84</b>
<b>3.4</b>	<b>Funções.....</b>	<b>89</b>
3.4.1	Ligação civil-militar e o compartilhamento de informações.....	89
3.4.2	Assistência civil.....	95
3.4.2.1	Apoio à missão.....	96
3.4.2.2	Apoio à comunidade.....	99
<b>3.5</b>	<b>Principais parceiros.....</b>	<b>103</b>
<b>3.6</b>	<b>Comunicações: relação com a mídia, facilitação de reunião, habilidades de negociação e trabalho com intérpretes.....</b>	<b>107</b>
<b>3.7</b>	<b>A eficácia da coordenação civil-militar.....</b>	<b>110</b>
<b>4</b>	<b>A COORDENAÇÃO CIVIL-MILITAR NA MINUSMA E AS DIFICULDADES DE ESTABILIZAÇÃO.....</b>	<b>115</b>
<b>4.1</b>	<b>Principais atores envolvidos na coordenação civil-militar no Mali.....</b>	<b>115</b>
<b>4.2</b>	<b>As atividades de CIMIC na MINUSMA.....</b>	<b>120</b>
4.2.1	A ligação civil-militar e o compartilhamento de informações na MINUSMA.	120
4.2.2	As atividades de apoio à missão no Mali.....	124
4.2.2.1	Suporte aos atores humanitários e de desenvolvimento.....	124
4.2.2.2	O uso de escoltas armadas.....	128

4.2.2.3	Apoio às eleições presidenciais e legislativas.....	130
4.2.2.4	Apoio da MINUSMA para DDR e SSR.....	132
4.2.2.5	A proteção de civis na MINUSMA.....	135
4.2.2.6	Outras atividades de apoio à missão na MINUSMA.....	139
4.2.3	As atividades de apoio à comunidade: os QIPs na MINUSMA.....	145
<b>4.3</b>	<b>Os desafios da coordenação civil-militar no Mali.....</b>	<b>149</b>
<b>4.4</b>	<b>A coordenação civil-militar como um aspecto para a eficácia da missão.....</b>	<b>164</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>172</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>178</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os conflitos contemporâneos, como no caso do Mali, são complexos e envolvem objetivos de longo alcance. Isso significa que os *peacekeepers* estão operando em um ambiente hostil, que envolve uma combinação de reconstrução e construção da paz, assistência humanitária, luta contra o terrorismo, construção de instituições do Estado, desenvolvimento econômico e respeito pelos direitos humanos. Como consequência, as missões envolvem uma ampla gama de atores, como agências do governo, organizações internacionais, organizações não-governamentais e forças de segurança. Assim, o principal problema das operações é coordenar os diferentes atores e objetivos em uma estratégia abrangente e coerente.

Considerando o escopo de operações de paz existente nos dias atuais, o conflito em andamento no Mali ocasionou o desdobramento de uma operação de paz que é considerada uma das mais complexas na atualidade. Localizado na porção ocidental do continente africano, o Mali é um dos países mais pobres do mundo. Aliado ao fato de ter tido uma independência tardia – deixando de ser colônia francesa somente em 1960 –, uma série de questões que envolvem desde o próprio governo até a diversidade de grupos étnicos e a presença de grupos armados fizeram com que o país fosse palco de tanta instabilidade política, econômica e social.

Dentre as etnias presentes na sociedade, destacam-se os tuaregues, um grupo nômade minoritário que vive de forma pastoril na região norte do país. Historicamente, sempre foram negligenciados pelo governo, se tornando cada vez mais marginalizados e discriminados. Isso despertou um desejo pela independência da região e pela criação de um Estado autônomo, o Azawad. A etnia se organizou em vários grupos e realizou revoltas pelo país, em que se destacam as realizadas em 1962, 1990, 2006 e 2012. Diante disso, algumas tentativas de acordo entre a etnia e o governo foram efetuadas, mas sem muito sucesso, o que levou a uma deterioração da situação e a uma escalada da violência.

O ano de 2012 foi um período de grande instabilidade, uma vez que, aliado à violência tuaregue, a rebelião deixou o país mais propenso ao surgimento de grupos militantes islâmicos. Para manter o controle da região norte, os grupos separatistas se aliaram aos grupos extremistas para conseguir construir e manter um sistema administrativo. Porém, com interesses divergentes, os grupos jihadistas expulsaram os grupos tuaregues das principais cidades conquistadas, passando a colocar em prática seus próprios objetivos – instituir um Estado baseado nas leis fundamentalistas islâmicas. Nos anos de 2012 e 2013, a violência se intensificou ainda mais, com esses grupos realizando ataques em diversas partes do país.

Devido ao constante agravamento da situação, o Mali demandou ajuda internacional. Foi então instituída uma missão conjunta liderada pela Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Economic Community of West African States – ECOWAS), a qual não obteve êxito (*African-led International Support Mission to Mali – AFISMA*); posteriormente sofreu intervenção da França a pedido do próprio governo, cujas tropas ainda permanecem no país; e recebeu uma missão de paz da ONU para estabilizar a situação no país (Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas de Estabilização no Mali ou *Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali – MINUSMA*), que ainda está presente no Mali.

O mandato da MINUSMA tem, entre suas responsabilidades, o apoio ao processo político e à estabilização do país, focando na proteção dos civis e nos direitos humanos, criando, assim, um ambiente seguro e pacífico para o retorno de refugiados e para a realização de eleições. O mandato autorizou a utilização de todos os meios necessários para proteger o próprio mandato, as forças da ONU e pessoal associado, bem como a proteção aos civis contra qualquer tipo de violência física. Assim, a MINUSMA pode ser descrita como sendo uma operação robusta, se utilizando do uso da força para impor o mandato e, como o próprio nome indica, trata-se de uma operação multidimensional de estabilização.

Dentre as práticas realizadas no contexto de uma operação de paz, destaca-se a coordenação civil-militar (CIMIC), ou UN-CIMIC (*United Nations Civil-Military Coordination*), termo usado pelas Nações Unidas. A coordenação civil-militar é uma atividade exercida pelos militares e está presente em operações de paz multidimensionais, a se destacar a MINUSMA. Com a finalidade de ajudar a alcançar os objetivos da missão, a CIMIC auxilia no campo de interação entre os componentes civil e militar, e os atores humanitários e de desenvolvimento. CIMIC é a coordenação entre os componentes militares e civis da missão, e entre o componente militar e os atores locais e internacionais que operam no mesmo ambiente, como atores humanitários e de desenvolvimento, líderes locais e comunidade local.

A função de CIMIC gerencia a interação por meio das tarefas de ligação civil-militar e compartilhamento de informações, e a assistência civil. Todas as atividades de CIMIC se enquadram em uma dessas funções. A função de ligação civil-militar e compartilhamento de informações é implementada para fornecer apoio na gestão da interação civil-militar com o objetivo de ajudar na implementação do mandato geral da missão. A assistência civil é uma função de apoio que engloba duas atividades relacionadas (apoio à missão e apoio à comunidade) realizadas pelo componente militar e que fornecem apoio para proporcionar uma resposta coordenada da missão aos pedidos de assistência de atores humanitários e de desenvolvimento, bem como facilitar a interação entre a missão e a população e autoridades civis lo-

cais com relação aos projetos de apoio comunitário realizados pelos atores militares. Essas atividades envolvem a realização de patrulhas, apoio à eleição, *Quick Impact Projects*, uso de escoltas armadas, entre outros.

As operações de paz em geral apresentam dificuldades na coordenação entre seus componentes e entre os componentes da missão e os demais atores envolvidos. A coordenação civil-militar torna-se, assim, fundamental nas operações de paz multidimensionais para o gerenciamento de conflitos. As atividades de CIMIC estão presentes nas missões de paz da ONU e seguem uma política estabelecida pelo DPO. Nesse sentido, há a necessidade de um gerenciamento e de políticas que precisam ser traduzidas em campo.

Na presente pesquisa, analisamos as atividades de coordenação civil-militar na MINUSMA. Escolhemos utilizar o recorte temporal de 2013, ano em que a missão de paz foi estabelecida no país, até 2018. A escolha da MINUSMA para estudo de caso se justifica, sobretudo, por se tratar da missão considerada mais mortal que a ONU já se fez presente, envolta em um ambiente extremamente complexo e hostil. As operações de manutenção da paz das Nações Unidas constituem um importante mecanismo de resolução de conflitos. Ao mesmo tempo em que apresentam uma série de dificuldades para alcançar esse objetivo, sua instauração é relevante na tentativa de proporcionar estabilidade em uma determinada região. A coordenação civil-militar é um importante aspecto de uma missão multidimensional e, assim como o conflito no Mali, são temas relevantes, mas que carecem de estudo e análise.

Desse modo, a MINUSMA foi selecionada com base em suas características distintas e notáveis. A presença de grupos fundamentalistas islâmicos não é comum nas operações de paz da ONU, sendo que o caso da MINUSMA corresponde a primeira vez em que as forças de paz da ONU são atacadas por grupos considerados terroristas por alguns membros da comunidade internacional e, alguns deles, possuindo ligação com a Al Qaeda. Além disso, a MINUSMA é considerada uma nova categoria de missões de paz da ONU, visto seu mandato robusto e o apoio dos *peacekeepers* ao governo na extensão de sua autoridade e controle estatal na região norte. Isso os colocaram em confronto direto com a ameaça dos grupos jihadistas e dos grupos armados separatistas.

Nesse sentido, os *peacekeepers* estão atuando em um complexo ambiente, quebrando o princípio da imparcialidade, auxiliando o governo do Mali, ao mesmo tempo em que possuem um sólido mandato e trabalham ao lado de atores humanitários, nos quais devem facilitar um ambiente seguro. Esse relacionamento é bastante desafiador. O principal problema que o país enfrenta hoje está relacionado aos grupos armados que agem fora e não fazem parte do acordo de paz. Nessa questão, o acordo fez com que tais grupos passassem a buscar atenção na sociedade do Mali. Em consequência, o país tem vivenciado um aumento na atividade dos

grupos jihadistas nas regiões norte. A nomeação de tais grupos constitui um complexo desafio devido sua volatilidade, com novas alianças e surgimento de novos grupos. No Mali é muito complicado dizer que alguém pertence a um grupo armado separatista ou um grupo extremista, uma vez que tudo está interligado. Tais grupos não estão envolvidos no processo de paz e não possuem interesse na paz.

Os ataques contra os *peacekeepers* também colocam em risco a ação humanitária e, embora os atores humanitários não constituem um alvo central, eles constantemente se encontram no lugar errado, na hora errada. Em resultado, a MINUSMA é considerada por eles uma força de insegurança, na qual eles tentam se distanciar. Essa situação possui diretas implicações na coordenação civil-militar. Os atores podem se coordenar para evitar conflitos, duplicação e sobreposição e, assim, alcançar um objetivo comum. A extensão da coordenação varia de acordo com o contexto, mas ele ocorre apesar de diferentes atores com diferentes mandatos.

O cenário do Mali é caracterizado por um conflito altamente politizado, composto por uma variedade de atores com diferentes objetivos. A MINUSMA é uma operação de paz robusta e multidimensional, e o conflito no Mali e a coordenação civil-militar constituem um tema atual e merecedor de atenção. A coordenação civil-militar é uma entre tantas abordagens possíveis no estudo de operações de paz e, ao mesmo tempo, é pouco conhecida e analisada. Dessa forma, a análise das atividades de CIMIC na operação de paz da ONU no Mali se torna relevante para os estudos sobre segurança internacional.

Em suma, a MINUSMA é uma operação complexa, e devido a isso, a CIMIC se torna ainda mais importante para o cumprimento do mandato e a eficácia da missão. Nesse sentido, o objetivo central da pesquisa é compreender a CIMIC no contexto da MINUSMA, reconhecendo que a coordenação civil-militar constitui um importante aspecto para a eficácia da operação de paz.

Para tal, foi analisado o histórico do Mali, o conflito atual e suas dinâmicas. Buscamos compreender a MINUSMA, seu mandato, seus componentes e o ambiente de segurança no país. Assim, conseguimos levantar como se processa a coordenação civil-militar na MINUSMA, analisar as ações de CIMIC na prática, seus resultados e dificuldades, e verificar como essas ações auxiliam a missão a cumprir o mandato. Trata-se, portanto, de uma pesquisa de caráter histórico, bibliográfico e documental. Para analisar o caso específico do Mali, recorreremos à utilização de um conjunto de documentos da ONU e de organizações não-governamentais, e à bibliografia específica sobre o tema.

A MINUSMA realiza atividades de CIMIC desde seu estabelecimento e a complexidade do conflito, juntamente com o caráter robusto da missão, influenciam nas oportunidades

e nas limitações no empreendimento dessas ações. Com o intuito de alcançar os objetivos desejados, a análise partiu de algumas reflexões essenciais: por que as ações de CIMIC são importantes dentro do contexto de uma operação de paz, tanto de maneira geral, como em específico no Mali? Quais são os problemas e as dificuldades que os *peacekeepers* enfrentam na realização dessa atividade? Como essas ações estão auxiliando ou não no cumprimento do mandato da operação de paz no Mali? Ou seja, como as atividades de CIMIC estão auxiliando na eficácia na MINUSMA?

O trabalho foi estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, buscamos entender o contexto em que a operação de paz atua no Mali. Para tal, discorremos sobre a história recente do país a partir de sua independência, os principais grupos armados e como eles se relacionam com o conflito em andamento, e os atores envolvidos. São explorados os principais motivos que levaram à instauração da violência no país, os gatilhos e as tentativas de resolução. Além disso, discorremos sobre a missão de paz da ONU – a MINUSMA – e a situação de segurança no Mali desde seu estabelecimento. Por ser uma pesquisa sobre um conflito ainda em andamento, muito sobre os desdobramentos atuais é resultado da análise dos documentos da ONU.

O segundo capítulo discorre sobre a política de coordenação civil-militar da ONU. Primeiramente, buscamos compreender as operações de paz das Nações Unidas e, de maneira teórica, os mecanismos utilizados para determinar a eficácia das missões de paz. Em seguida, apresentamos de modo bastante abrangente a conceituação de CIMIC: seu significado, objetivos, importância, funções, documentos que regulam essa função, desafios encontrados pelos *peacekeepers*, como essa atividade ocorre na prática, a diferenciação entre essa e outras abordagens de coordenação, e como a CIMIC auxilia na eficácia das missões de paz. Esse capítulo possui um caráter bastante descritivo, com a intenção compreender toda a política de CIMIC da ONU.

Posteriormente, no capítulo final, analisamos como a política de CIMIC da ONU é realizada no caso do Mali, levantando pontos positivos e negativos, dificuldades enfrentadas e efeitos das atividades para a operação de paz. Para isso foram analisadas as atividades de: 1) gestão de informações, que se referem a atividades que envolvem o intercâmbio e o gerenciamento de informações; 2) de apoio à missão, que são ações que o componente militar empreende em apoio a um parceiro civil, como por exemplo uma escolta de segurança para um comboio humanitário; e 3) de apoio à comunidade, que refere-se às ações que as unidades militares empreendem para apoiar as comunidades locais, para criar confiança no processo de paz e que normalmente são realizadas por meio dos *Quick Impact Projects* (QIPs).

## 2 O CONFLITO NO MALI

O Mali é um país localizado no continente africano na região ocidental subsaariana e é um dos 25 países mais pobres do mundo, com uma crítica condição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (0,427, em 2018) (HUMAN DEVELOPMENT INDICATORS, 2019). A África Ocidental é composta por 15 Estados (Benin, Burquina Faso, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo), ocupando um território de 1.500.000 km<sup>2</sup>, o que representa 17% de toda a área do continente. O Mali faz fronteira com Argélia, Níger, Burquina Faso, Costa do Marfim, Guiné, Senegal e Mauritânia, e ainda se situa na região do Sahel, uma porção de terra semiárida posicionada entre o deserto do Saara e vegetações mais férteis ao sul (DUARTE, 2013; LLOYD, 2016; SCHUTZER, 2013).

A capital é Bamako e o país se divide em oito regiões administrativas (Timbuktu, Gao, Kidal, Mopti, Ségou, Sikasso, Kayes, Koulikoro) e abriga aproximadamente 15,8 milhões de pessoas, possuindo uma economia dependente da mineração de ouro e exploração de algodão. O idioma oficial é o francês e os malineses são majoritariamente islâmicos. O país também possui uma grande quantidade de etnias, das quais pode-se citar Bambara, Malinke, Sonike, Tuaregues, Moorish, Fulani, Songhay, Dogon e Peuhl (VELÁSQUEZ, 2014).

Mapa 1 – Regiões Administrativas do Mali



Fonte: The University Of Texas At Austin (2019).

## 2.1 Histórico do conflito

A independência do Mali foi tardia, deixando de ser colônia da França somente em 22 de setembro de 1960 (FRANCIS, 2013). A França está muito presente nessa região, buscando garantir seus interesses políticos e econômicos, incluindo intervenções nos conflitos entre o governo e grupos armados em suas ex-colônias (SCHUTZER, 2013). No que tange à religião, o islã tem uma forte presença na porção subsaariana e a instituição de um Estado islâmico constitui o interesse de muitos grupos<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> De maneira simplificada, esse Estado islâmico representa um Estado cuja constituição se origina na doutrina islâmica e as leis que definem todo seu sistema estão baseadas no Credo Islâmico (SCHUTZER, 2013). Dessa forma, a lei islâmica ou Sharia é responsável por determinar as regras de comportamento da população e não existe uma separação entre religião e Estado, ou seja, a legislação do país está embasada nos princípios do islamismo (HEFNER, 2011). É extremamente religioso, uma vez que a estrutura da sociedade gira em torno do Alcorão e seu sistema político está respaldado em três princípios: unicidade de Deus, missão do Profeta e Califado (SCHUTZER, 2013).

Dentre as etnias presentes na sociedade malinense, destacam-se os tuaregues, um grupo nômade de cerca de 1.3 milhão de pessoas, distribuídas nas regiões norte do Mali (Gao, Timbuktu e Kidal), sul da Argélia e sudoeste da Líbia, Burquina Faso, Mauritânia e Níger. Em todos esses Estados constituem uma minoria dentre o restante da população e a maior parte deles se encontra situada no Mali (KRINGS, 1995). No Mali, representam somente 10% da população do país (CLINE, 2013). Historicamente, vivem de forma pastoril e estão divididos em tribos e clãs, onde adotam um sistema de casta, segregando a população em nobres, homens livres e escravos. O grupo pertence à mesma linhagem étnica dos Berberes<sup>2</sup> e falam um idioma similar, o Tamasheq (KEITA, 1998). A etnicidade é um importante elemento no conflito e quando comparado aos outros grupos da região do Sahel, os tuaregues possuem uma identidade cultural única. Dentre as características mais marcantes, destaca-se a língua, o Tamasheq; o uso de véus, normalmente utilizado pelo homem e que representa um símbolo de status social, ou seja, quando mais valor social é atribuído ao véu, mais hierárquico é o grupo; e o uso de uma espada, que representa a aristocracia e também constitui um sinal de status (KISANGANI, 2012).

Antes da colonização francesa, os tuaregues extraíam impostos de outros grupos que vivam próximos a eles, prática que mesmo com a descolonização, continuou sendo realizada. Conforme outros países da região do Sahel se tornavam independentes, esses outros grupos tentaram acabar com essa atividade, prejudicando o convívio. Os tuaregues se consideravam superiores aos demais grupos, assim como estes os taxavam de preguiçosos, sem patriotismo e propensos à criminalidade e violência (CLINE, 2013).

Ao longo de toda sua história, os tuaregues permaneceram como pastores nômades, embora o governo do Mali tenha restringido sua mobilidade, visto que não concordava com esse estilo de vida. O grupo é majoritariamente muçulmano, embora o islamismo não constitua uma identidade central. Mesmo assim, o Islã também representou um importante fator na formação das comunidades tuaregues no Sahel. Até metade do século XX, sua economia era baseada na criação de animais e caravanas comerciais (LECOCQ; KLUTE, 2013).

Uma das principais mudanças no século XIX foi o empreendimento colonial francês, que desejava a conquista da região motivada pela ambição de criar um império que se estendesse do Oceano Atlântico ao Mar Vermelho. Para tal, destruiu a fonte de riqueza dos tuaregues e enfraqueceu seu poder militar ao ruir com o comércio pelo Sahel e com o comércio de escravos que estava centrado nas cidades de Timbuktu (Mali), Zinder (Níger) e In Saleh (Ar-

---

<sup>2</sup> Os berberes, considerados os primeiros habitantes da região norte da África, são um povo nômade com uma economia baseada no comércio. Até hoje vivem nas regiões do Saara e do Sahel Ocidental, principalmente na Argélia e no Marrocos (CAMACHO, 2011).

gélia). Mesmo com a etnia resistindo, a França passou a controlar a região do Sahel no início dos anos 1890 (KISANGANI, 2012).

O período colonial do Sahel durou menos de 70 anos, considerando a primeira aparição de tropas francesas até a independência do Mali em 1960. Todavia, nesse pequeno período de tempo, o colonialismo francês alterou a política e a economia costumeiras na região. No nível econômico, por exemplo, as políticas francesas eram orientadas visando o desenvolvimento da monocultura, como o algodão e o amendoim, para abastecer a indústria têxtil e de óleo vegetal da França. A administração colonial foi um tanto rígida e estava tão focada nos recursos materiais e humanos, que deixou a população fisicamente esgotada e muitas vezes passando fome (KISANGANI, 2012).

Nos anos 1950, o que hoje constitui o Mali era uma das colônias menos significativas economicamente da região, uma vez que havia pouco valor econômico a ser desenvolvido e não possuía nenhuma estratégia a longo prazo para investimentos econômicos. Quando se tornou independente em 1960, o país era um dos mais pobres da África Ocidental. Nesse ano, o Mali buscou estabelecer uma união política e econômica com o Senegal, seu vizinho mais próspero. Na transição até a independência, seus líderes políticos, respectivamente Modibo Keita e Leopold Senghor, formaram a Federação do Mali e se tornaram independentes em 20 de junho. Porém, diferenças ideológicas entre eles resultaram no término da federação. Dessa forma, o Mali declarou sua independência unilateral em 22 de setembro de 1960 (KISANGANI, 2012).

Desde sua independência, o Mali tem sido um país subdesenvolvido e agrário. O primeiro presidente, Modibo Keita, buscou desenvolvê-lo por meio de um regime socialista e autoritário; possuía uma visão contrária a grupos nômades, afirmando que esse modo de vida impedia o crescimento do país e era uma das razões para o subdesenvolvimento. Por conta disso, os tuaregues ficaram conhecidos pejorativamente como “cidadãos improdutivos” e “malineses inúteis”, fazendo com a maior parte da população atribuísse ao grupo o motivo de o país não se modernizar. Isso fez com que surgisse um desejo pela independência da região norte e pela criação de um Estado autônomo, denominado Azawad, em que estariam inclusos os tuaregues do Mali, da Argélia e do Níger (DUARTE, 2013).

Os tuaregues sempre foram negligenciados, visto que logo nos anos anteriores à independência, o governo afirmou que o grupo não deveria integrar esse novo país. Quando a independência se aproximava, os tuaregues começaram a falar sobre a criação desse Estado independente. Nesse momento, ainda não havia um movimento forte entre a população, eles apenas queriam manter suas formas tradicionais de vida e meios de subsistência. Logo após a independência do país, havia uma quantidade de tuaregues descontentes com o regime pós-

colonial e muitos dos que viviam na região de Kidal se revoltaram contra o governo. Mesmo o desejo de separação estando presente em uma pequena parcela do grupo, estes realizaram revoltas pequenas, porém importantes, ao longo dos anos. Além do Mali, o Níger também vivenciou rebeliões tuaregues (CLINE, 2013; GAASHOLT, 2013).

A primeira grande revolta aconteceu em 1962, pouco tempo após a independência. Havia um número relativamente pequeno de combatentes, algo em torno de 1.500 (KEITA, 1998). Nesse momento, eles ainda não tinham uma visão estratégica muito bem definida e não havia um líder central. O maior período de violência se deu em 1963, quando o governo lançou uma ofensiva contra o grupo se utilizando de armamento soviético, deixando a região norte, de certa forma, estabilizada (LECOCQ; KLUTE, 2013). Em 1964, o grupo foi derrotado militarmente, no entanto, não foi feita nenhuma tentativa de resolver o conflito de maneira pacífica, posto que o governo objetivou colocar um fim por meios militares, não propondo outras formas de resoluções (DUARTE, 2013). Assim, a primeira rebelião foi massacrada pelo governo, com rebeldes e outras vítimas buscando refúgio em vários países da região. Muitos tuaregues migraram para a região norte da África, principalmente para a Líbia. Naquele país, alguns destes foram trabalhar na indústria petrolífera; enquanto outros integraram as forças armadas, tanto no exército regular, como na Legião Islâmica da Líbia (KEITA, 1998). Quando a Líbia começou a sofrer com problemas econômicos, diversos tuaregues retornaram ao Mali com mais experiência em combate (CLINE, 2013). Entre a população tuaregue, haviam pessoas que não apoiavam as atitudes dos rebeldes, mas as ações repressivas do governo fizeram com que muitos deles passassem a ser a favor de um separatismo (GAASHOLT, 2013).

Os anos seguintes também foram conturbados. Em 1968, o presidente foi deposto por um golpe militar e quem assumiu o governo foi o Tenente Moussa Traoré (DUARTE, 2013). Além disso, a região do Sahel passou por uma grande seca, afetando toda a parte norte do Mali e os próprios tuaregues, atingindo a atividade econômica primária do pastoralismo e limitando a agricultura nas décadas de 1970 e 1980 (GAASHOLT, 2013). Isso fez com que o país recebesse ajuda humanitária internacional, no entanto, os tuaregues afirmaram que essa ajuda não chegou até eles e que muito dos recursos recebidos foram destinados a empresas privadas (DUARTE, 2013). Além do mais, uma parcela da população tuaregue afirmou que o governo negou em dar-lhes assistência como uma tentativa de expulsá-los do país. Como consequência, novas, porém pequenas, agitações voltaram a ocorrer (CLINE, 2013).

Assim sendo, desde os anos 1990, as regiões ao norte do Mali voltaram a sofrer graves perturbações políticas. A população tuaregue continuava sendo perseguida e discriminada, o que resultou em ainda mais refugiados indo principalmente para a Argélia e Mauritânia nos

últimos anos, onde viviam em campos de refugiados em condições miseráveis. Além disso, a crise do pastoralismo tuaregue resultou em distúrbios nas áreas econômica e cultural (KRINGS, 1995).

A migração causada a partir de 1970, juntamente com a mobilização de outros tuaregues na Líbia e na Argélia, e o aumento das tensões entre a etnia e o governo levou a instauração de uma nova revolta em 1990 (DUARTE, 2013). Uma resistência tuaregue começou a ser formada no Mali e nos países vizinhos, incorporando homens e mulheres de diferentes regiões e classes sociais (KRINGS, 1995).

A segunda grande rebelião tuaregue também esteve intimamente relacionada com a Argélia, que repatriou muitos tuaregues do Mali e do Níger, diante das secas de 1970 e 1980. A falta de recursos e condições em retornar ao país de origem resultou em embates entre esses tuaregues e as forças armadas do Níger em Tchín Tabaraden (GAASHOLT, 2013).

Além disso, um dos estopins do novo conflito foi devido a tuaregues do Níger terem fugido para o Mali, em que muitos foram capturados na fronteira e levados para uma prisão na cidade de Ménaka. Em junho daquele ano, alguns rebeldes, entre eles o primeiro líder da rebelião de 1990 e que depois se tornou líder do grupo Ansar Dine, Iyag Ag Ghali, juntamente com outros tuaregues rebeldes, atacaram a prisão onde os tuaregues estavam sendo mantidos, mataram alguns soldados e os libertaram (GAASHOLT, 2013). Em retaliação, o exército malinês prendeu e matou centenas de pessoas. Como resposta a esses eventos, os rebeldes lançaram oficialmente uma nova rebelião (KRINGS, 1995).

A rebelião de 1990 contou com a participação dos principais grandes grupos, Movimento Popular do Azawad (*Mouvement Populaire de l'Azawad* – MPA), Exército Revolucionário para a Libertação do Azawad (*Armée Revolutionnaire de Liberation de l'Azawad* – AR-LA), Frente Popular para a Libertação do Azawad (*Front Populaire de Liberation de l'Azawad* – FPLA), Frente Nacional para a Libertação do Azawad (*Front National pour la Libération de l'Azawad* – FNLA) e Frente Islâmica e Árabe do Azawad (*Front Islamique Arabe de l'Azawad* – FIAA)<sup>3</sup>, e outros grupos menores. O governo do Mali se encontrava incapacitado de lutar contra os rebeldes e, tendo em vista as grandes perdas militares, ofereceu um acordo de paz, o Acordo de Tamanrasset, em 1991, sob mediação da Argélia. O Acordo determinava autonomia para a região de Kidal, se tornando naquele momento a oitava região administrativa do país, a retirada de conselheiros militares da administração civil das regiões de Mopti e Timbuktu, e foram formulados programas de desenvolvimento para a região norte. No entanto, o Acordo nunca foi cumprido. Além disso, outros grupos étnicos se manifestaram

---

<sup>3</sup> Grupos tuaregues que desejavam e lutaram pela formação do Azawad no norte do Mali (KRINGS, 1995).

contra o governo, acusando o presidente de conceder regalias aos rebeldes. Isso resultou em um novo golpe de Estado em março de 1991 e no ano seguinte, os militares estabeleceram um governo de transição (GAASHOLT, 2013; KEITA, 1998; KLUTE, 2013; KRINGS, 1995).

O governo transitório de Amadou Toumani Touré não estava interessado em cumprir o Acordo, mas convocou uma conferência para discutir os arranjos políticos. Esperava-se que isso estabilizasse a situação no país, mas a revolta continuou e os tuaregues, se utilizando de táticas de guerrilha, atacaram postos policiais e militares para adquirir armas, veículos e combustível. Em decorrência desse cenário foi assinado um novo acordo, o Pacto Nacional para a Paz no Norte em abril de 1992 em Bamako, entre o novo presidente eleito, Alpha Oumar Konaré, e a coalizão dos grupos rebeldes, o Movimento e Frentes Unidas do Azawad (*Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad – MFUA*)<sup>4</sup> (KRINGS, 1995).

O Pacto determinava a integração da etnia nas forças armadas e nos serviços administrativos do país, além da dissolução das bases militares tuaregues. Ele foi parcialmente implementado, mas continha uma série de problemas em realizar essa integração, fazendo com que outros movimentos rebeldes emergissem. Ao mesmo tempo, a integração nos aspectos sociais, econômicos e políticos continuava fraca (GAASHOLT, 2013; KRINGS, 1995).

No final de 1993, quase todos os tuaregues que se refugiaram na Argélia e na Líbia foram repatriados, mas alguns deles foram mortos pelo exército do Mali (KRINGS, 1995). No entanto, em 1994 ocorreram conflitos entre os tuaregues por desentendimentos causados por conta de seus diferentes objetivos políticos, tornando a implementação do acordo de paz problemática (KISANGANI, 2012). O FPLA se reuniu com a ARLA e FIAA para lutar contra o MPA. Com ajuda do governo do Mali, o MPA derrotou a ARLA no final dos anos 1994 e assim foi ganhando poder regional e capacidade de controlar a maioria dos grupos rebeldes. Os líderes tradicionais começaram a se reunir com os grupos étnicos e assinaram o Pacto de Bourem, como resultado do cansaço da guerra pela população civil. O Pacto, concluído entre os chefes étnicos tribais e os “administradores” das vilas na cidade de Bourem, regulou o acesso de todos os grupos étnicos a água, aos pastos e aos mercados ao redor da cidade, iniciando uma convivência pacífica entre os diferentes grupos. Foi um exemplo para iniciativas similares por várias outras cidades. Esses encontros também foram apoiados por Organizações Não-Governamentais (ONGs) internacionais (LECOCQ; KLUTE, 2013).

Nesse contexto, o ano de 1994 foi um dos mais sangrentos da história do Mali, resultado da quantidade de grupos rebeldes existentes no país. Com a maioria dos grupos aptos ao diálogo, o presidente Konaré decidiu implementar o acordo de paz assinado em abril de 1992.

---

<sup>4</sup> Coalizão dos principais grupos armados atuantes no Mali à época, a se destacar MPA, ARLA, FIAA e FPLA (KRINGS, 1995).

O processo de paz custou cerca de 20 milhões de dólares, financiado parcialmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e por contribuições voluntárias de países como a França e os Estados Unidos da América (EUA). O movimento de Iyad Ag Ghali permaneceu atrelado ao Pacto Nacional e, com o passar dos meses, os grupos rebeldes foram um a um se aproximando do governo e entregando suas armas (GAASHOLT, 2013).

Como comemoração ao Pacto e como resultado dessa iniciativa local, as autoridades e ex-combatentes organizaram uma grande festa em Timbuktu em 27 e 28 de março de 1996 com uma chama simbólica, onde foram queimadas cerca de 3.000 armas capturadas durante as diferentes fases do conflito, que ficou conhecida como Chamas da Paz (KISANGANI, 2012). A cerimônia selou uma paz que, embora frágil, durou 10 anos (LECOCQ; KLUTE, 2013).

Como produto de muitos ataques realizados por tuaregues armados a vilas de fazendeiros sedentários<sup>5</sup> desde abril de 1994, foi criada uma brigada de autodefesa, composta principalmente por grupos da etnia Songhay. Eles adotaram o nome de Ghanda Koy, que significava “mestres da terra”. A brigada, que era apoiada pelo governo do Mali, buscava vingança pelo ataque a suas terras e, em um determinado momento, escreveram um documento intitulado “A Voz do Norte”, em que pediam a expulsão do povo nômade de suas vilas e de toda a região norte, assim como a prisão dos líderes dos grupos rebeldes tuaregues. Além deste, outros grupos étnicos criaram movimentos de resistência e se opuseram claramente ao acordo de paz firmado em maio de 1994 (KRINGS, 1995).

Durante os anos 1990 e 2000, a democratização e descentralização da administração permitiu que muitos tuaregues pudessem alcançar altos cargos administrativos e políticos, mas ainda assim a violência permaneceu como parte do processo político. A luta entre MPA e ARLA culminou no surgimento de um novo grupo, a Aliança Democrática para a Mudança (*Alliance Démocratique pour le Changement* – ADC). Muitos de seus líderes pertenciam ao MPA e ocuparam altos cargos no exército do Mali (LECOCQ; KLUTE, 2013).

Foram realizadas novas eleições em 2002 e Amadou Toumani Touré foi eleito como presidente. Em 2006, o conflito voltou a emergir após uma série de ataques realizados por conta da demora do governo em colocar em prática o Pacto Nacional e após cerca de 60 tuaregues pertencentes ao exército malinês abandonarem seus cargos sob a alegação de discriminação (DUARTE, 2013). Assim, ex-rebeldes que haviam sido integrados ao exército do Mali tomaram o arsenal da cidade de Kidal, acusaram o governo de não cumprir com suas promes-

---

<sup>5</sup> Atribui-se a designação de “sedentários” porque essas pessoas não vivem de forma nômade como os tuaregues (KEITA, 1998).

sas de desenvolvimento da região norte e iniciaram a terceira rebelião em 2006 (GAASHOLT, 2013).

Uma trégua entre os tuaregues e o governo foi concluída em julho de 2006 em Argel. Como resultado, foi prometido um programa especial de investimentos para a região montanhosa de Kidal, que seria supervisionada por um conselho de supervisão especial, e o governo concordou em retirar seus militares das áreas urbanas e integrar os tuaregues nas forças armadas (KISANGANI, 2012). Logo após, foi feito um novo acordo baseado no Pacto Nacional. A sua não implementação fez com que o conflito permanecesse até 2009, quando os rebeldes foram derrotados pelas forças armadas, fugindo principalmente para a Líbia (GAASHOLT, 2013).

Em 2010 se concretizou uma união entre os tuaregues que desejavam e lutavam pela formação de um estado autônomo ao norte do Mali com o surgimento do grupo separatista Movimento Nacional pela Libertação do Azawad (*Mouvement National pour la Libération de l'Azawad* – MNLA). Foi o principal grupo que emergiu das rebeliões, formalmente fundado em outubro de 2010 e que representa um movimento político separatista que deseja a autonomia política da região norte do Mali e a criação de um Estado autônomo, o Azawad (LECOCQ; KLUTE, 2013). Constitui principalmente da fusão dos grupos Movimento Nacional do Azawad (*Mouvement National de l'Azawad* – MNA) e Movimento Tuaregue do Norte do Mali (*Mouvement Touareg du Nord Mali* – MTNM)<sup>6</sup> que, após diálogo sobre os erros de ambas as partes, decidiram se unir e traçar um plano com seus objetivos em comum. Com isso, foi criado um conselho governante e um gabinete político (CLINE, 2013).

Em linhas gerais, o objetivo do grupo se constitui na democracia, na liberdade, na justiça e na dignidade humana com base em um sistema político que separa Estado e religião. Eles não possuem uma orientação religiosa, apenas étnica, em que lutam por território, autonomia e controle de recursos naturais, adotando símbolos nacionais. Não é possível determinar o número exato de integrantes, mas estima-se que são algo em torno de 1.000 e 1.500 combatentes no MNLA. O movimento tuaregue é bem equipado militarmente e politicamente, e se utilizam da internet para se expressar (CLINE, 2013; LECOCQ; KLUTE, 2013).

A queda de Gaddafi na Líbia em 2011 fez com que muitos tuaregues que pertenciam às forças armadas do país e que haviam se juntado a ele na luta contra os revolucionários líbios retornassem ao Mali, integrando o MNLA e levando consigo armamento pesado (BLECK; MICHELITCH, 2015). Não é possível fazer uma clara diferenciação entre os tuaregues malineses e os demais, porém grande parte dos líderes são aqueles que retornaram da

---

<sup>6</sup> Grupos armados tuaregues que, antes de se unirem, lutavam separadamente pela independência da região norte e criação do Estado do Azawad (CLINE, 2013).

Líbia. Assim sendo, essa volta e a criação do MNLA não pode ser considerada como uma coincidência, uma vez que foi um fator contribuinte para sua formação (DOWD; RALEIGH, 2013). Isso ainda explica o fato de os combatentes do MNLA realizarem uma série de brutalidades, entre elas assassinatos e violência sexual, inclusive crimes contra os próprios tuaregues (BOAS; TORHEIM, 2013). Além desses, também integraram o MNLA antigos soldados que lutaram nas rebeliões anteriores como parte dos grupos do MFUA, além de voluntários de outras etnias da região norte do Mali e soldados que desertaram do exército malinês (CLINE, 2013).

O MNLA afirma que a maior parte de suas armas foram capturadas das forças armadas do Mali, no entanto, muitas delas vieram da Líbia. Seu armamento inclui pequenas armas e munições, tanques e veículos blindados. O grupo também sustenta que sua constituição não é somente tuaregue, mas sim um movimento que representa todos os grupos étnicos da região norte do país, ou seja, toda a população do Azawad, que incluía tuaregues, árabes, os Songhay e os Fulani. Poucos Songhay e Fulani adentraram o MNLA, deixando o grupo majoritariamente tuaregue e árabe. Em fevereiro de 2012, a composição do grupo se dava com Bilal Ag Acherif, no cargo de secretário-geral, Ag Mahmoud Aghali como presidente do escritório político, e Mahamed Ag Najim como chefe do Estado-Maior militar (CLINE, 2013; GAASHOLT, 2013).

## **2.2 O conflito atual e as tentativas de resolução**

Em 2012, novos ataques se iniciaram e a violência entre os rebeldes e o governo se intensificou (GAASHOLT, 2013). A instabilidade voltou a tomar conta do Mali quando o MNLA atacou o norte do país, lançando uma ofensiva em 17 de janeiro de 2012 e, assim, tomando controle de grande parte da região (CLINE, 2013). Com a justificativa de o governo não atender as promessas realizadas à população tuaregue e exigindo a independência do Azawad, o grupo atacou bases militares, dando início a quarta rebelião e ganhando mais terreno (RIBEIRO; COSTA; FERNANDES, 2014).

O primeiro ataque se deu contra uma guarnição do exército do Mali na cidade de Ménaka, próximo à fronteira com o Níger (CLINE, 2013). Entre janeiro e abril de 2012, o MNLA atacou outras bases militares no norte do Mali, principalmente nas regiões de Gao, Kidal e Timbuktu (VELÁSQUEZ, 2014). Em março, os líderes do grupo afirmaram terem o domínio de quase todo o território da região norte, controlando várias cidades. Com o governo já fragilizado, a insurgência derrotou o exército malinês sem muitos obstáculos (LECOQC; KLUTE, 2013).

Acusado de não saber lidar com o conflito, não conseguindo conter seus avanços e ataques, o então presidente foi deposto. Oficiais subalternos deram um golpe de Estado em 22 de março de 2012, tendo como líder o oficial Amadou Sanogo. Eles destituíram Amadou Toumani Touré do poder e dissolveram o parlamento. A justificativa dada para o ato foi a incapacidade do governo em colocar um fim na rebelião. Logo após o levante, os rebeldes avançaram e tomaram controle das principais capitais da região norte. Em 1º de abril de 2012, as forças armadas se retiraram das localidades e vários grupos armados começaram a tomar controle da região norte por inteiro (FRANCIS, 2013; GAASHOLT, 2013; VELÁSQUEZ, 2014).

Nesse contexto, em 6 de abril daquele ano, o MNLA formalmente declarou a independência do Estado de Azawad (MOSELEY, 2013), designando Bilal Ag Acherif como presidente interino e a cidade de Gao como capital do novo país (LECOCQ; KLUTE, 2013) e começou a remover os símbolos nacionais, como bandeiras, por todo o território (GAASHOLT, 2013). Em resultado, aconteceram vários enfrentamentos entre o MNLA e o governo, e também entre os demais grupos tuaregues que lutavam pela independência da região e o governo, assim como dentro dos próprios grupos, que lutavam pelo controle das cidades (VELÁSQUEZ, 2014). O MNLA ainda pediu a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (*Economic Community of West African States – ECOWAS*) para considerar o Azawad como um Estado soberano e que, como tal, não deveria sofrer ataques militares por parte de outros países africanos (CLINE, 2013). A deposição do presidente Touré e a rebelião de 2012 cristalizou a divisão do país na parte sul, governada pela capital Bamako, e na região norte, liderada pelo MNLA. A partir desse momento, o ECOWAS passou a se envolver diretamente no conflito (WEISS; WELZ, 2014).

O MNLA e a rebelião de 2012 tornou o país ainda mais propenso ao surgimento de grupos de militantes islâmicos e permitiu que grupos ligados à Al Qaeda ganhassem espaço (DOWD; RALEIGH, 2013). Isso fez com que o MNLA passasse a ser subestimado, além do fato do grupo não representar a totalidade da população tuaregue no país. Para manter a independência e o controle da região norte, o MNLA precisava do apoio dos principais grupos jihadistas atuantes no país, pois sozinho não tinha a capacidade de construir e manter um sistema administrativo, manter a ordem, a justiça e ainda proteger a população da violência. Dessa forma, para alcançar esses objetivos, iniciaram uma aliança com eles (RIBEIRO; COSTA; FERNANDES, 2014).

Havia diversos grupos armados atuantes no Mali à época, cada qual com suas ideologias e tamanhos distintos, como Ansar Dine, que pode ser traduzido como “guardiões da religião”, Al Qaeda no Magreb Islâmico (*Al Qaeda in the Islamic Maghreb – AQIM*) e Movi-

mento para a Unidade e a Jihad na África Ocidental (*Movement for Unit and Jihad in West Africa* – MUJAO) (WING, 2017).

O maior grupo armado jihadista é o Ansar al Din, ou Ansar Dine, fundado no final de 2001 com o objetivo de instituir um governo baseado na Sharia. Seu líder é Iyad Ag Ghaly, um dos principais orquestradores da rebelião de 1990 e antigo membro da Legião Islâmica da Líbia, que se beneficiou da política de integração do presidente Amadou Toumani Touré. Acredita-se que a maioria de seus integrantes pertence a tribo tuaregue Ifora, mas, ainda assim, não têm como propósito a formação de um estado independente tuaregue. São adeptos às práticas Salafistas, possuindo um projeto de jihad islâmica no Azawad para controlar a região norte. Querem aplicar a lei da Sharia por toda a extensão do território e, assim, manter o país integrado, sendo contrários a uma divisão. O recrutamento é principalmente local e, quando de interesse, realiza alianças com o MNLA (CLINE, 2013; KLUTE, 2013; RIBEIRO; COSTA; FERNANDES, 2014).

O AQIM é um grupo sucessor do Grupo Islâmico Armado (*Groupe Islamique Armé* – GIA) e do Grupo Salafista para Pregar e Combater (*Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat* – GSPC), os dois muito ativos na guerra civil da Argélia (KLUTE, 2013). Seu líder é Amir Abdelmalek Droudkel, também conhecido como Abu Moussab Abdel Wadoud. Dentre suas práticas mais comuns, está o sequestro de turistas europeus e trabalhadores na região e a exigência de uma grande quantia de dinheiro para resgate, obtendo assim recursos (CLINE, 2013).

O AQIM se originou e cresceu com a guerra civil na Argélia em 1998 como o GSPC; foi para o Mali na virada do milênio se utilizando do país como um refúgio quando perderam espaço na Argélia e, então, foram expulsos pelos militares (GAASHOLT, 2013). O grupo se mantém presente no norte do Mali desde 2003 e é considerado o maior grupo extremista da região, gerando bastante preocupação por sua liderança autoritária e capacidade paramilitar. É formado principalmente por combatentes estrangeiros, em sua maioria argelinos e mauritanos, mas tem atraído membros do Mali, Níger e Senegal (RIBEIRO; COSTA; FERNANDES, 2014). Não é fácil de se explicar como é sua relação com a Al Qaeda, mas durante os anos houve colaboração mútua, com momentos em que expressou apoio ao grupo, nomeando-o como afiliado e momentos que afirmou ter rompido relações. O AQIM penetrou estrategicamente nas comunidades locais da região norte por meios militares, políticos, sociais, religiosos, econômicos e humanitários, e foi assim ganhando força. Dessa forma, ele não pode ser considerado somente como um ator externo, pois se integrou nas comunidades locais (BOAS; TORHEIM, 2013).

O MUJAO também deseja instituir um Estado baseado nas leis fundamentalistas islâmicas e foi formado em dezembro de 2001. Seu principal objetivo é de espalhar a *jihād* ao sul do Mali e por toda África Subsaariana e implementar a Sharia por todo o mundo. Seu líder é o mauritano Hamada Ould Mohamed Kheirou, também conhecido como Abu Qumqum. No grupo existem muitos tuaregues malineses e estrangeiros da região do Sahel e do Norte da África, além disso, muitos acreditam ser um grupo dissidente que se separou da AQIM. O MUJAO é um ator bastante agressivo que possui grande controle sobre a região de Gao. No início de sua operação possuía poucos membros, mas que foi ganhando força com o tempo (RIBEIRO; COSTA; FERNANDES, 2014). O grupo normalmente coopera com o Ansar Dine, porém, não há indicações de que eles formem uma aliança estável e forte. Eles dividem objetivos islâmicos em comum, mas não possuem ideologias idênticas, mesmo alguma delas sendo semelhantes. O Ansar Dine se utiliza mais de símbolos Salafistas, além disso, possui como foco de sua atuação o Mali, enquanto o MUJAO tem objetivos regionais (CLINE, 2013).

A partir disso, é possível perceber que os grupos armados que atuam na região do Sahel possuem diferentes naturezas. O MUJAO se definiu explicitamente como possuindo uma agenda regional, enquanto o AQIM pode ser considerado tanto como uma rejeição como uma reafirmação da primazia do conflito interno argelino sobre uma agenda global. E a distinção entre os grupos com objetivos regionais e globais é algo importante, uma vez que explicita as diferenças fundamentais na orientação dos diversos grupos. Grupos como o Ansar Dine buscam se definir como um grupo que almeja um discurso islâmico global, mas ao mesmo tempo querem se distanciar de filiações com grupos como a Al Qaeda para conseguir “visibilidade” no campo regional. O modo de operação também muda. A maior parte da atividade do Ansar Dine consiste em atacar civis que estão envolvidos com as forças de segurança do país e se concentrou na imposição da força sobre a população civil no norte do Mali. O MUJAO se concentrou em alvos ocidentais e no sequestro de civis de alto níveis. Já o AQIM opera no país há alguns anos e quer se integrar na parte econômica e social deste (DOWD; RALEIGH, 2013).

No entanto, existiam divergências. Apesar da aliança, o MNLA não constitui um grupo de orientação islâmica e não é composto somente pela etnia tuaregue (WING, 2017). O MNLA quer apenas a independência da região, enquanto os grupos jihadistas têm como finalidade a construção de uma sociedade islâmica (LECOCQ; KLUTE, 2013). Mesmo simbolizando um movimento étnico que luta por território, após pressão exercida pelo Ansar Dine e pelo AQIM, o MNLA começou a incluir um pouco da questão religiosa em seus objetivos, lembrando que a maior parte das pessoas do Azawad são muçulmanas (CLINE, 2013).

A formação de alianças entre os grupos foi mais frequente entre MNLA e Ansar Dine e é a que gerou mais impacto. Conseguiram avançar para o norte conquistando as cidades e tomando controle de postos militares. Porém, essa associação se encerrou em 27 de junho de 2012 quando os dois grupos começaram a brigar pela cidade de Gao. Na batalha para sua conquista, Ansar Dine e MUJAO se aliaram contra o MNLA, expulsando-o da cidade e adquirindo controle desta após dois dias de combates. A luta pela conquista de território resultou na destruição de santuários religiosos em diversos locais, principalmente na cidade de Timbuktu, e no deslocamento de milhares de pessoas (CLINE, 2013).

O MNLA perdeu apoio popular após uma série de crimes realizados nas cidades conquistadas, entre eles assaltos e estupros (WING, 2017). Após a união, o MNLA foi expulso entre setembro e dezembro de 2012 de grande parte das cidades conquistadas pelos grupos fundamentalistas, que assumiram o controle dessas localidades. Com isso, o governo do Mali e a comunidade internacional decidiram intervir e agir militarmente para acabar com a influência desses grupos no norte (LECOCQ; KLUTE, 2013).

No momento em que grupos armados começaram a realizar ataques nas cidades contra o governo em janeiro de 2012, o conflito ganhou caráter internacional (VELÁSQUEZ, 2014). O Ansar Dine começou a atacar vários pontos das cidades conquistadas, colocando em prática suas tentativas de estabelecer um Estado islâmico. Em julho de 2012, o MNLA foi retirado da cidade de Gao pelo MUJAO, que foi crescendo e recrutando pessoas de diversas etnias no norte, incluindo as Songhay e Fulani. O MUJAO então adquiriu controle sobre essa cidade, da mesma forma que o AQIM passou a controlar Timbuktu e o Ansar Dine tinha maior influência em Kidal (GAASHOLT, 2013). Os islâmicos logo começaram a impor a Sharia pelo território e, dentre as proibições, estava a realização de qualquer forma de entretenimento, incluindo dança, música e futebol (BLECK; MICHELITCH, 2015).

Em 15 de julho, o MNLA retirou formalmente sua demanda por uma independência total do território. Logo após, o grupo realizou algumas ofertas relativamente silenciosas para o governo malinês para que os dois pudessem lutar juntos contra o Ansar Dine e MUJAO. No entanto, a relação entre ambos se complicou quando o MUJAO tomou controle da cidade de Douentza em agosto de 2012. Essa era uma cidade importante estrategicamente, uma vez que está na borda sul do território tuaregue e por ser um ponto de partida lógico para operações militares, tanto em direção ao norte, quanto em direção ao sul (CLINE, 2013).

Ao mesmo tempo que o ECOWAS e as Nações Unidas eram a favor de negociações entre o MNLA e o Ansar Dine, o MUJAO e o AQIM não eram considerados partes confiáveis nas negociações. As tentativas de negociações perderam sua relevância em janeiro de 2013 quando o Ansar Dine e AQIM começaram a se deslocar em direção ao sul do Mali

(GAASHOLT, 2013). Preocupados que todo o arsenal militar caísse nas mãos do AQIM, houve uma pressão especial da França e dos EUA sobre o governo para deter a força militar no norte. No entanto, o aumento da presença do governo na região, aliado a reintegração de combatentes líbios no exército malinês fez com que a tensão no país aumentasse drasticamente (LECOCQ; KLUTE, 2013).

As medidas políticas tomadas pelo governo malinês na tentativa de resolução do conflito não foram bem-sucedidas no país. Em 2009, suas forças armadas eram compostas por aproximadamente 7.350 pessoas no exército, 400 na força aérea e 50 na marinha, o que mostrava como o contingente de segurança do país era relativamente pequeno para cobrir todo o território e que, além da pequena quantidade, era falho em treinamento. Era impossível para o exército do Mali, em uma operação militar unilateral, defender e recuperar a região norte. A ajuda externa seria uma condição necessária e a quebra da segurança nessa parte do país despertou atenção internacional para seus problemas internos (CLINE, 2013).

Após a deposição do presidente, tanto o ECOWAS como a União Africana (UA) suspenderam o Mali e afirmaram que seu compromisso seria restabelecer a integridade territorial do país (WEISS; WELZ, 2014). Logo em seguida ao golpe de 2012, o ECOWAS, a Argélia, Mauritânia e Níger (países principais do bloco), UA, União Europeia (UE), e os principais doadores bilaterais, começaram a se encontrar regularmente. A UA pressionou para uma melhor coordenação dos esforços nacionais e internacionais, e ressaltou a necessidade de restabelecer a autoridade do Estado, reforçar o setor de segurança e realizar eleições presidenciais. Nessa fase do conflito já haviam cerca de 412.000 malineses deslocados internos e refugiados em países vizinhos, principalmente na Argélia, Burkina Faso, Guiné, Mauritânia, Níger e Togo (OLUWADARE, 2014).

Em julho de 2012, o ECOWAS começou a discutir a possibilidade de uma missão de estabilização para o Mali que pudesse restabelecer a autoridade no norte (FRANCIS, 2013). A Organização das Nações Unidas (ONU) e os doadores externos apoiaram a ideia (OLUWADARE, 2014). As autoridades de transição do Mali enviaram um pedido ao Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) solicitando a autorização da missão por meio de uma resolução do Conselho de Segurança sob respaldo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas para auxiliar as Forças Armadas do Mali a recuperar as regiões ocupadas no norte do país (UN, S/RES/2085, 2012). O Mali iria restabelecer a autoridade estatal, enquanto a missão iria restaurar a integridade territorial e as áreas fronteiriças. Após reuniões em agosto de 2012 e em outubro/novembro do mesmo ano entre o ECOWAS, Argélia, Mauritânia e Níger (países principais), UA, UE, principalmente a França, e os EUA foi assentida uma missão de estabilização no Mali (OLUWADARE, 2014).

Assim, por conta da deterioração da situação no Mali, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou a Missão Internacional Africana de Apoio ao Mali (*African-led International Support Mission in Mali – AFISMA*) por meio da Resolução 2085 em 20 de dezembro de 2012 para apoiar as autoridades nacionais para reestabelecer o controle do país e proteger os civis (BANNELIER; CHRISTAKIS, 2013). A missão foi autorizada para um período inicial de um ano e a quantidade de tropas a ser desdobrada seria de 25.000 a 30.000 em setembro de 2013 (CLINE, 2013; VELÁSQUEZ, 2014).

A missão deveria tomar todas as medidas necessárias para a realização de suas tarefas, que incluíam a reconstrução da capacidade das Forças de Defesa e Segurança do Mali (*Malian Defense and Security Forces – MDSF*); apoiar as autoridades malianas na recuperação das áreas na região norte do país que estavam sob o controle de grupos armados, extremistas e terroristas<sup>7</sup>, e na redução da ameaça representada por organizações terroristas, incluindo AQIM e MUJAO; apoiar as autoridades do Mali na sua principal responsabilidade de proteger a população civil; apoiar as autoridades malianas para criar um ambiente seguro para a prestação de assistência humanitária liderada por civis e o retorno voluntário de pessoas deslocadas internamente e refugiados; proteger o pessoal da missão, suas instalações e equipamentos, e assegurar a segurança e o movimento de seus funcionários; e transição para atividades de estabilização para apoiar as autoridades malianas na manutenção da segurança e consolidar a autoridade do Estado por meio de capacidades apropriadas (UN, S/RES/2085, 2012).

O propósito primordial da AFISMA era o de dar suporte e construir as capacidades operacionais das forças de segurança do Mali, permitindo que elas pudessem ter o papel principal na recuperação da região norte (OLUWADARE, 2014). Além disso, a missão objetivava a extensão da autoridade do Estado de Mali; ação contra as minas; promoção do diálogo nacional; cooperação regional; reforma do setor de segurança; garantia dos direitos humanos e desmobilização, desarmamento e reintegração (DDR) de ex-combatentes (UN, S/RES/2085, 2012).

De início, havia uma certa disputa entre o ECOWAS e a União Africana para saber qual delas deveria ser a responsável pela missão (WEISS; WELZ, 2014). No entanto, a AFISMA foi, então, uma operação conjunta liderada pelo ECOWAS, com apoio da ONU (OLUWADARE, 2014). A Resolução enfatizava que as autoridades do Mali detinham a principal responsabilidade em proteger os civis e que qualquer suporte da ONU, suas organizações e Estados-membros deveriam estar em conformidade com os direitos humanos, os direitos dos refugiados e o direito humanitário internacional. Ainda pedia que os Estados-membros

---

<sup>7</sup> Os grupos fundamentalistas islâmicos presentes no Mali e em toda a região do Sahel são considerados terroristas pela ONU e pela Operação Barkhane.

contribuíssem com tropas e que eles, juntamente com as organizações internacionais, dessem suporte financeiro para que a AFISMA pudesse cumprir seu mandato (UN, S/RES/2085, 2012).

A missão foi organizada para acontecer em três fases. A primeira fase consistia em reforçar a capacidade das forças armadas do Mali; a segunda, recuperar as áreas ocupadas no norte e reduzir a ameaça terrorista; e a terceira, apoiar a transição para estabilizar o país e consolidar a autoridade estatal. A longo prazo, deveria ser feita a reforma do setor de segurança do país. A AFISMA possuía uma força composta por unidades de infantaria, forças aéreas e unidades de polícia, já autorizadas em dezembro de 2012 (OLUWADARE, 2014).

O Escritório das Nações Unidas no Mali (*United Nations Office in Mali - UNOM*) iniciou seu estabelecimento em 21 de janeiro de 2013. Ao planejar suas atividades, a UNOM consultou as autoridades malianas para entender suas necessidades e organizar de forma mais eficiente seus esforços para enfrentar a crise. As principais prioridades seriam a situação da segurança, o primado da política, a necessidade de um diálogo nacional e reconciliação, reforma eleitoral e eleições, as Forças de Defesa e Segurança do Mali, o setor de segurança e o papel dos atores externos (UN, S/2013/189, 2013).

No entanto, os grupos armados ainda apresentavam ameaças significativas à segurança dos civis e do pessoal das Nações Unidas presentes no país (UN, S/2013/189, 2013). Embora a AFISMA possuísse um objetivo nobre, a missão não conseguiu cumprir seu mandato, principalmente devido à insuficiência de tropas para lutar contra os rebeldes e falta de financiamento. A missão não tinha tamanho e nem logística suficiente para se sustentar em campo (OLUWADARE, 2014).

Como já afirmado, em julho de 2012, o MNLA foi “derrotado” pelos grupos jihadistas e expulso de muitas das cidades que havia conquistado (GAASHOLT, 2013). Os insurgentes assumiram o controle desses territórios, principalmente AQIM em Timbuktu, MUJAO em Gao, e Ansar Dine em Kidal, e realizaram ataques contra a população local, as forças de segurança e outras representações do governo. Após tomar o controle delas, começaram a impor a lei islâmica para toda a população (GAASHOLT, 2013). O exército do Mali era fraco e foi derrotado pelos rebeldes em um período de menos de quatro meses em 2012, permitindo que eles tomassem controle de grande parte do território (RIBEIRO; COSTA; FERNANDES, 2014).

Na tentativa de controlar a região central e sul do país, esses grupos tomaram essa direção (RIBEIRO; COSTA; FERNANDES, 2014). Já em 2013, ocuparam a cidade de Konna, Mopti e Sévaré (GAASHOLT, 2013) e ameaçaram ir com destino à capital (VELÁSQUEZ, 2014). Diante de tal intimidação e quando, em 10 de janeiro do mesmo ano, os grupos insur-

gentes chegaram a 680 quilômetros de Bamako, desmobilizando as forças do governo maliano, o presidente interino Dioncounda Traoré pediu assistência da França para impedir uma marcha até a capital, que interviu militarmente (UN, S/2013/189, 2013).

Assim, a França lançou a Operação Serval<sup>8</sup>, em 11 de janeiro de 2013, com o objetivo de impedir que esses grupos tomassem controle de outras regiões do país, garantir a segurança da capital, Bamako, e restaurar a integridade territorial do país, com a realização de operações terrestres para combater as forças rebeldes e restabelecer o controle das regiões de Gao, Kidal e Timbuktu (RIBEIRO; COSTA; FERNANDES, 2014). A operação incluiu massivos ataques aéreos contra as milícias islâmicas e um contingente inicial de tropas terrestres de 2.400 soldados. No total, a França contribuiu com uma tropa de 4.000 militares e um orçamento de 94 milhões de dólares. A AFISMA e a Serval aconteceram simultaneamente, e quando a AFISMA saiu de campo, uma nova missão da ONU foi desdobrada (WEISS; WELZ, 2014).

A operação logo conseguiu recuperar o controle de algumas cidades, entre elas Diabaly, Douentza, Gao, Konna e Timbuktu em janeiro de 2013, com os militantes se retirando para o norte, para o deserto e para as montanhas de Adrar des Ifoghas. Alguns jihadistas realizaram atentados suicidas contra unidades francesas e malianas, e contra o MNLA. A operação Serval fez progressos significativos na segurança, mas os grupos armados islâmicos ainda representavam uma séria ameaça. Mesmo com a presença da França, em março de 2013 alguns militantes ainda permaneciam nas cidades de Kidal, Gao, ao longo do Rio Níger e na floresta de Ouagadougou, com alguns também indo para países vizinhos. Enquanto isso, o norte do Mali estava caracterizado pela presença de carteis de drogas, crimes entre as fronteiras, sequestro, tráfico humano e lavagem de dinheiro (OLUWADARE, 2014). Em meados de abril do mesmo ano, a França anunciou ter matado centenas de insurgentes, incluindo um comandante do AQIM. Já o governo malinês anunciou em 27 de março uma perda de 63 militares e afirmou que nesse período foram mortos cerca de 600 insurgentes (CLINE, 2013).

Com suporte das forças armadas do Chade, os franceses rapidamente levaram os grupos islâmicos novamente ao norte do país (BANNELIER; CHRISTAKIS, 2013). As forças da AFISMA também estavam presentes quando a intervenção ocorreu e estavam envolvidas em importantes operações em áreas estratégicas no norte e no centro do país (GAASHOLT, 2013). Enquanto as operações em curso fragilizaram sua atuação principalmente na região de Kidal, eles ainda mantinham uma forte presença em Timesli (Gao) e Gourma (Ansongo), ao longo do rio Níger, na floresta de Ouagadougou, ao norte de Ménaka e ao sul e leste de Douentza (UN, S/2013/189, 2013).

---

<sup>8</sup> A operação francesa permanece no Mali até os dias atuais, mas, como será demonstrado posteriormente, sob uma nova configuração.

A operação também contou com ajuda externa e outros Estados também se fizeram atuantes no Mali. Chade, Burquina Faso e Níger estiveram diretamente envolvidos no conflito, com a presença de tropas em algumas cidades. O Níger e a Argélia atuaram nas fronteiras, restringindo a mobilidade dos grupos e impedindo o fornecimento de recursos a eles. A Argélia ainda contribuiu abrindo seu espaço aéreo para que operações de apoio e combate pudessem ser realizadas. Os Estados Unidos forneceram informações, apoio logístico e material de transporte. O Canadá e outros países europeus como Bélgica, Dinamarca, Grã-Bretanha e Holanda proveram meios de transporte aéreo tático e estratégico, além de apoio logístico (RIBEIRO; COSTA; FERNANDES, 2014). A intervenção francesa ainda contou com apoio logístico da Alemanha, que envolveu suas forças armadas, o *Bundeswehr* (SCHUTZER, 2013). Quando questionada a respeito de sua legitimidade, a França justificou sua intervenção afirmando que ela se deu por um pedido direto do presidente interino, atuando conforme a resolução 2085 (2012) do CSNU, que pediu que todos os Estados prestassem assistência a AFISMA (BANNELIER; CHRISTAKIS, 2013).

Em 3 e 4 de dezembro, conseguiu-se organizar um encontro liderado pelo presidente de Burquina Faso, Blaise Compaoré, entre MNLA, Ansar Dine e o governo, com o apoio de mediadores do ECOWAS. Em apenas três meses após o início da operação, os grupos armados já estavam bastante degradados, mas a situação geral do país ainda permanecia frágil, enfrentando dificuldades políticas e econômicas e as negociações entre os rebeldes e Bamako continuaram. Os grupos se encontravam fortemente equipados e treinados, lutando de maneira agressiva e empregando táticas de guerrilha e terrorista, incluindo foguetes, dispositivos explosivos improvisados e atentados suicidas com bombas. Mesmo assim, a Operação Serval é considerada pela França como um sucesso militar devido à clareza de seus objetivos (acabar com as forças terroristas que queriam tomar conta do território), pelo apoio internacional e pelo conhecimento do terreno e da situação do país (RIBEIRO; COSTA; FERNANDES, 2014; UN, S/2013/189, 2013).

Além disso, a União Europeia também se envolveu diretamente no conflito, uma vez que enviou ao país uma missão de treinamento para ajudar o exército, a *European Union Training Mission in Mali* (EUTM-Mali) (SCHUTZER, 2013). Ela foi criada em fevereiro de 2013 com o objetivo de apoiar o restabelecimento da integridade territorial do país. Com a França como nação líder, a missão visava o apoio às forças armadas do Mali na formação, aconselhamento e desenvolvimento das capacidades e eficiências militares (RIBEIRO; COSTA; FERNANDES, 2014). Ela continha um total de 550 pessoas, incluindo 200 instrutores e um orçamento de 23 milhões de euros para um período de 15 meses (WEISS; WELZ, 2014).

A União Europeia forneceu, ainda, 50 milhões de euros para a missão da África para treinamento e compra de equipamento (CLINE, 2013).

### **2.3 A MINUSMA e a situação de segurança no Mali**

A intensificação da violência e os constantes ataques realizados pelo MNLA e pelos grupos jihadistas desencadeou uma nova operação de paz da ONU em substituição à AFISMA (KARLSRUD, 2015). Assim, a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas de Estabilização no Mali (*Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali* – MINUSMA) foi autorizada pelo Conselho de Segurança por meio da Resolução 2100 de 25 de abril de 2013. A missão passou a assumir a responsabilidade pela quitação das tarefas obrigatórias do UNOM a partir da data de adoção da resolução e foi determinado que a autoridade fosse transferida da AFISMA para a MINUSMA em 1 de julho de 2013, momento em que a MINUSMA deveria iniciar a implementação do seu mandato por um período inicial de 12 meses (WEISS; WELZ, 2014). Os Estados-Membros e as organizações regionais e internacionais deveriam continuar a prestar apoio coordenado a AFISMA até a transferência da autoridade, incluindo formação militar, fornecimento de equipamento, inteligência e suporte logístico (UN, S/RES/2100, 2013).

A Resolução estabeleceu o mandato da missão, que determinava a estabilização dos principais centros populacionais, especialmente na região norte do país, tomando medidas ativas para evitar o retorno dos grupos armados a essas áreas; apoio às autoridades de transição para ampliar e restabelecer a autoridade do Estado por todo o país, reconstruir o setor de segurança e justiça, e implementar programas de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes; apoio à implementação de um roteiro transitório para a restauração da ordem constitucional, governança democrática e unidade nacional, incluindo o apoio para a realização de eleições presidenciais e legislativas inclusivas, livres, justas e transparentes (UN, S/RES/2100, 2013; WEISS; WELZ, 2014).

O mandato ainda apontava para a proteção de civis que se encontravam sob ameaça iminente de violência física, proporcionando amparo específico para mulheres e crianças, e atendendo às necessidades das vítimas de violência sexual e de gênero; e proteção do pessoal da ONU, incluindo as instalações e equipamentos, e assegurando a liberdade de circulação. Ainda estavam inclusos a promoção e proteção dos direitos humanos, apoio à assistência humanitária, à preservação cultural e à justiça nacional e internacional. O CSNU autorizou a MINUSMA a usar todos os meios necessários, dentro dos limites de suas capacidades, para cumprir o mandato e também autorizou as tropas francesas a usar todos os meios necessários

para intervir em apoio à MINUSMA em situações de ameaça iminente e a pedido do Secretário-Geral. O documento reiterava a todas as partes no Mali a cooperarem com as atividades da missão e afirmava que o treinamento e a consolidação das MDSF eram indispensáveis para garantir a segurança e a estabilidade a longo prazo, assim como para proteger a população do país (HOLSHEK, 2014; UN, S/RES/2100, 2013).

O contingente inicial da MINUSMA foi composto por uma força de 11.200 militares, incluindo batalhões de reserva capazes de se deslocar rapidamente no país quando necessário; 1.440 policiais; e um orçamento de 367 milhões de dólares para um período de seis meses. A maior dificuldade da ONU foi em encontrar países contribuintes com tropas. Ao mesmo tempo, a missão conta com a maior participação de tropas ocidentais se comparado com outras missões da ONU (Alemanha, por exemplo, ocupou a décima posição em 2019). Ainda assim, a missão não perdeu seu caráter regional, uma vez que os principais países com tropas no Mali são Chade, Burquina Faso, Egito, Senegal, Togo e Níger. Todavia, a missão deixou de ser uma operação conjunta entre ECOWAS e UA, para ser uma operação liderada pela ONU. Mesmo com a MINUSMA, a operação Serval permaneceu crucial para a estabilização do país. (HOLSHEK, 2014; KARLSRUD, 2015; WEISS; WELZ, 2014).

Pela Resolução, o SGNU deveria nomear um Representante Especial para o Mali e o Chefe de Missão da MINUSMA, que, a partir da data da nomeação, assumiria a autoridade geral no terreno para a coordenação de todas as atividades das Nações Unidas e suas agências, fundos e programas. O Secretário-Geral ainda deveria tomar todas as medidas necessárias para garantir a cooperação entre a MINUSMA e outras missões, como a missão das Nações Unidas na Libéria e na Costa do Marfim, incluindo transferência de tropas, bens e compartilhamento de apoio logístico e administrativo (UN, S/RES/2100, 2013).

A MINUSMA consiste em uma operação robusta<sup>9</sup> e que tem por objetivo a estabilização do país, necessitando assim de um grande nível de força. No entanto, o fato de constituir uma operação robusta pode causar um efeito contrário, ou seja, pode chamar a atenção para a missão e aumentar as chances de os grupos rebeldes começarem a atacar a ONU (COLDRAVNKILDE; ALBRECHT; HAUGEGAARD, 2017; KARLSRUD, 2018).

Com o estabelecimento da MINUSMA, David Gressly, chefe da UNOM, tornou-se o chefe interino da missão e, em 17 de maio, Albert Gerard Koenders, dos Países Baixos, foi nomeado pelo Secretário-Geral como Representante Especial para Mali e Chefe da MINUSMA, assumindo suas responsabilidades em 4 de junho. Logo após o estabelecimento da MI-

<sup>9</sup> A *Capstone Doctrine* utiliza o conceito “operação de paz robusta” quando o uso da força no nível tático pode ser utilizado para defender a missão e seu mandato de *spoilers* e proteger a população civil. As Regras de Engajamento (ROE) esclarecem os diferentes níveis de força que podem ser usados em diferentes circunstâncias (UNITED NATIONS, 2009).

NUSMA, houve progresso moderado em direção ao restabelecimento da ordem constitucional e integridade territorial do Mali, uma vez que o MNLA manifestou vontade em dialogar com o governo de transição para dar início às negociações. O CSNU pediu que o governo transitório realizasse eleições de maneira transparente e o mais rápido possível, e ainda exigiu a deposição das armas pelos diversos grupos e a cessação das hostilidades. Assim, em 27 de maio, Dioncounda Traoré anunciou novas datas para as eleições. As eleições presidenciais estariam previstas para 28 de julho e 11 de agosto e as eleições legislativas deveriam ser realizadas em setembro (GILDER, 2019; UN, S/2013/338, 2013; VELÁSQUEZ, 2014).

No entanto, o país ainda enfrentava desafios e a situação de segurança se caracterizou por confrontos esporádicos entre grupos armados e contínuos ataques assimétricos<sup>10</sup> nas três regiões do norte. O Mali foi marcado pela criação de novos grupos, incluindo o Movimento Islâmico do Azawad (*Mouvement Islamique de l'Azawad* – MIA), o Conselho Superior da Unidade do Azawad (*Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad* – HCUA) e o Movimento Árabe do Azawad (*Mouvement Arabe de l'Azawad* – MAA)<sup>11</sup>. Durante esse período uma série de confrontos entre o MNLA e grupos extremistas armados ocorreram. Pelo menos cinco embates entre o MNLA e AQIM ocorreram na cidade de Anefis (120 km ao sudoeste de Kidal) e Ménaka, resultando em pelo menos 10 vítimas. O MNLA tomou o controle de Anefis (que após uma ofensiva lançada pelas forças malianas em 5 de junho voltou a ser ocupada pelo governo) e reforçou sua presença em Tessalit e Ménaka, dentre outros lugares. Também ocorreram confrontos entre o MAA e o MNLA, e entre o MNLA e elementos árabes. Além desses, cresceram as tensões entre as comunidades árabes e tuaregues. Nos combates que se seguiram em 5 de junho, foram relatadas mortes de vários integrantes do MNLA, o que fez com que o grupo recuasse para o norte. Ocorreram operações contra os grupos armados extremistas ao longo da área do rio Níger, perto da fronteira mauritana, na região de Gao, ao longo do eixo Ansongo e na área do Lago Faguibine (sul de Timbuktu). Não houve grandes confrontos, mas uma grande quantidade de armamento, munições e explosivos foram capturados, e instalações para a produção de artefatos explosivos improvisados foram descobertos (UN, S/2013/338, 2013).

---

<sup>10</sup> Os ataques assimétricos correspondem a ameaças não convencionais vindas de atores não estatais, muitas vezes de grupos considerados terroristas e extremistas, com a intensão de obter um efeito desproporcional e impedindo o Estado de obter seus objetivos estratégicos (LELE, 2014; CONSELHO..., 2019).

<sup>11</sup> O MIA, formado em janeiro de 2013 e composto principalmente de Tuaregues Ifoghas, é bastante atuante na região de Kidal e possui uma forte agenda islâmica. O HCUA foi criado em maio de 2013 por combatentes do MNLA, enquanto o MAA foi formado em abril de 2012 e objetiva proteger os interesses comerciais e as comunidades árabes (BOUTELLIS, 2015).

O governo de transição continuou progressivamente a fortalecer sua presença nas regiões do norte, em particular Gao e Timbuktu, e o controle estatal foi sendo restaurado gradualmente na maioria das principais cidades. Além disso, os grupos armados extremistas foram enfraquecidos pelas operações realizadas e sua habilidade de lançar ataques em larga escala foi reduzida. Eles perderam a vantagem tática e grande parte do refúgio seguro para o qual eles tiveram acesso durante anos no norte do Mali. Esses grupos, no entanto, mantiveram uma alta capacidade de recuperação e estavam recorrendo cada vez mais a táticas assimétricas, particularmente atentados suicidas (DANIEL, 2017; UN, S/2013/338, 2013).

Como o SGNU apontou:

O mandato da MINUSMA apresenta desafios complexos. As Nações Unidas estão desdobrando uma operação de manutenção da paz em um novo contexto geopolítico com ameaças que não se encontraram anteriormente em um ambiente de paz das Nações Unidas. A MINUSMA tem o mandato de usar todos os meios necessários para proteger a população e dissuadir e tomar medidas ativas para evitar o retorno de elementos armados aos centros populacionais. Isso não inclui as responsabilidades de *peace enforcement* ou de combate ao terrorismo, que serão assumidas pelas forças francesas. No entanto, a proteção da população em suas áreas de desdobramento e dentro das capacidades existentes seria uma prioridade imediata para a Missão. (UN, S/2013/338, 2013, p. 18, tradução nossa<sup>12</sup>).

Foram realizadas as eleições presidenciais de forma pacífica nos dias 28 de julho e 11 de agosto, vencendo Boubacar Keita. Em 5 de setembro, Oumar Tatam Ly foi apontado como Primeiro-Ministro e em 18 de setembro as autoridades anunciaram que as eleições parlamentares iriam ocorrer em 24 de novembro. Em 18 de junho de 2013, em Ouagadougou, foi assinado um acordo preliminar para a realização de eleições e negociações de paz. As semanas seguintes foram de intensos esforços diplomáticos e dentre os grupos signatários estavam presentes o MNLA, o HCUA, o MAA e Coordenação de Movimentos e Forças de Resistência Patriótica (*Coordination des Mouvements et Front Patriotique de Résistance – CMFPR*). O acordo preliminar permitiu que as eleições pudessem ser realizadas por todo o país, além de que algumas hostilidades cessaram e as MDSF gradualmente foram retornando para a região de Kidal (UN, S/2013/582, 2013).

Durante a segunda metade de 2013, a situação da segurança permaneceu frágil, com ataques isolados entre grupos armados no norte, a continuidade das tensões na região de Ki-

---

<sup>12</sup> No original: “*The mandate of MINUSMA presents complex challenges. The United Nations is deploying a peacekeeping operation in a new geopolitical context with threats not previously encountered in a United Nations peacekeeping environment. MINUSMA has a mandate to use all means necessary to protect the population and deter and take active steps to prevent the return of armed elements to the key population centres. This does not include peace enforcement or counter-terrorism responsibilities, which will be assumed by French forces. The protection of the population in its areas of deployment and within existing capabilities would be an immediate priority for the Mission, however.* (S/2013/338, 2013, p. 18).

dal, incidentes de violência intercomunitária em algumas áreas e ameaça persistente de ataques assimétricos de grupos armados. O cessar-fogo entre o MNLA, o HCUA e o governo maliano foi de maneira geral respeitado, embora as tensões tenham aumentado no final de setembro. Foram relatados conflitos violentos entre as forças armadas e o MNLA perto da fronteira mauritana e no centro da cidade de Kidal. O MNLA e apoiadores do governo entraram em confronto em 18 de julho e também ocorreram ataques realizados por elementos armados não identificados contra um acampamento da MINUSMA e contra uma patrulha da Serval. Embora as tensões continuassem em Kidal, as eleições puderam ser realizadas em uma atmosfera pacífica (UN, S/2013/582, 2013).

As atividades de grupos extremistas diminuía em decorrência das operações conduzidas pelas forças armadas e pela Operação Serval no início de 2013, no entanto, aumentaram os relatórios de atividades de grupos armados separatistas nas regiões de Gao, Timbuktu e Kidal e nos países vizinhos. Em 22 de agosto, o MUJAO anunciou que o AQIM, liderado por Mokhtar Belmokhtar, formou um novo grupo, Al Mourabitoun. A frequência de confrontos inter-étnicos violentos aumentou entre e contra membros das comunidades Árabe, Tuaregue, Songhay e Peuhl, principalmente em Timbuktu e ao norte de Kidal (UN, S/2013/582, 2013).

Desde a assinatura do acordo preliminar, o número de alegações de graves violações de direitos humanos diminuiu acentuadamente. No entanto, ainda houve relatos de violações e abusos cometidos pelas MDSF e grupos armados como o MNLA, MAA e MUJAO, além de grupos pró-governo como Ganda Izo e Ganda Koy. Ainda assim, mesmo não havendo avanços na implementação do acordo de paz, foram realizadas eleições legislativas em 24 de novembro e 15 de dezembro de 2013 (KARLSRUD, 2018; UN, S/2014/1, 2014).

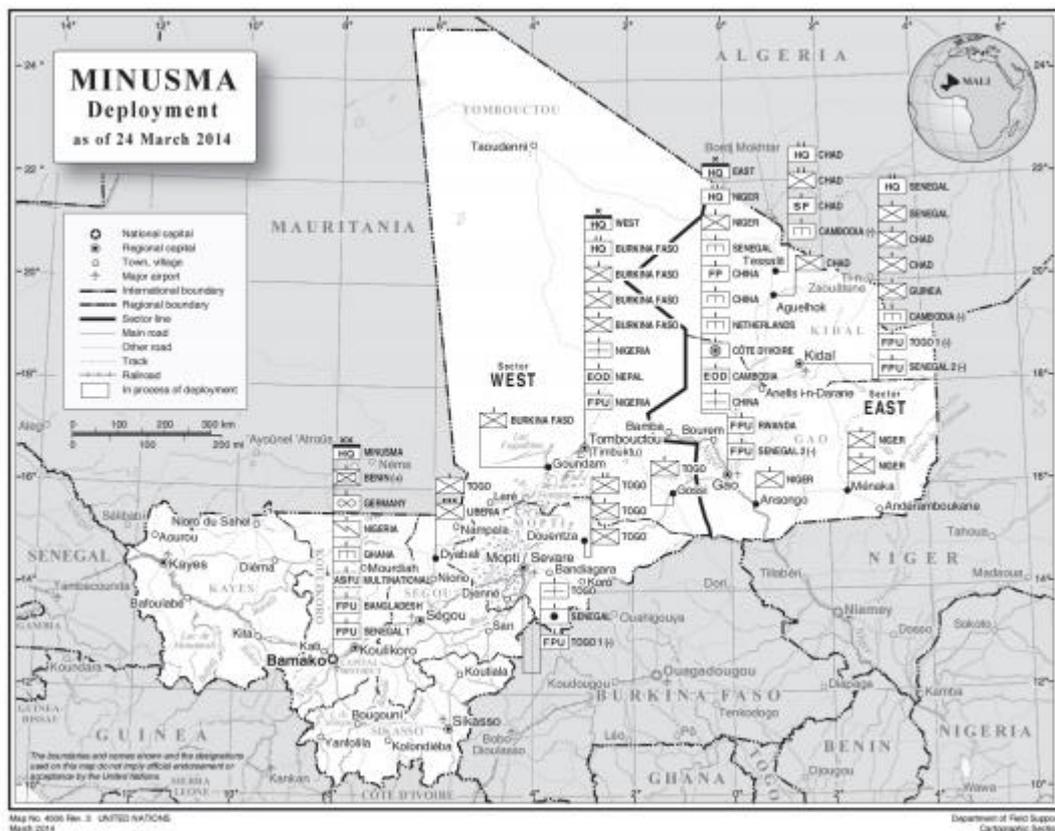
A situação da segurança da região norte se tornou ainda mais deteriorada e foi particularmente aguda em Kidal. Os grupos terroristas e demais grupos armados se reorganizaram e recuperaram sua habilidade para operar. Os ataques mais frequentes foram aqueles em que os rebeldes se utilizaram de dispositivos explosivos improvisados, se sucedendo principalmente em Tessalit, Ménaka e nas regiões de Gao, Kidal e Anefis. Investidas contra instalações da MINUSMA também foi constante, deixando vários *peacekeepers* mortos. O grupo AQIM foi bastante atuante, reivindicando a responsabilidade por vários incidentes em Gao (UN, S/2014/1, 2014).

A equipe das Nações Unidas no país também realizou missões de avaliação de proteção em áreas propensas à confrontos entre MDSF e grupos armados, e à violência intercomunitária, em particular na região de Timbuktu. A operação prosseguiu se empenhando ativamente em mecanismos de alerta e resposta para a proteção de civis. Eles monitoraram e rela-

taram ameaças para civis, chegaram às comunidades locais e se envolveram com as autoridades como parte dos esforços de prevenção e resposta (UN, S/2014/1, 2014).

Em 16 de dezembro, a força militar da MINUSMA era de 5.539 militares, incluindo 14 mulheres, de uma força autorizada de 11.200. A missão contava com cinco batalhões de infantaria desdobradas na maioria das áreas-chave, incluindo Tessalit, Aguelhok, Kidal, Gao, Ménaka e Ansongo no Setor Oriente, e Gossi, Douentza, Sévaré, Timbuktu, Goundam e Diabily no Setor Oeste (UN, S/2014/1, 2014).

Mapa 2 – Desdobramento da MINUSMA em março de 2014



Fonte: UN, S/2014/229, 2014.

O presidente do Mali, Boubacar Keita, iniciou 2014 com encontros bilaterais com as autoridades dos países vizinhos e negociações com os grupos armados do norte, a se destacar MAA, CMFPR e HCUA. Isso levou a assinatura de uma plataforma de cooperação para uma paz duradoura no norte do Mali em 16 de janeiro de 2014. Em 15 de janeiro, o governo estabeleceu uma comissão da verdade, justiça e reconciliação para investigar as violações de direitos humanos entre 1960 e 2013. No entanto, a sociedade civil e as organizações de direitos humanos se mostraram preocupadas quanto a sua independência, funcionalidade e inclusiv-

dade, uma vez que a comissão foi estabelecida sem uma consulta às partes políticas e sociedade (DANIEL, 2017; UN, S/2014/229, 2014).

Em 18 de março, um grupo de indivíduos, incluindo dissidentes do MNLA lançaram um novo movimento, a Coalizão Popular do Azawad (*Coalition du peuple pour l'Azawad* – CPA), liderado pelo ex-chefe de relações externas do MNLA, Ibrahim Ag Mohamed Assaleh, o que continuou a levar sérias preocupações em relação a segurança do país. Em meio a uma fragmentação dos grupos armados, em particular o MNLA, grupos terroristas realizaram emboscadas, sequestraram e assassinaram apoiadores do MNLA e HCUA na região de Kidal no início do ano. Sequestro e banditismo estavam contribuindo para aumentar o clima de medo e insegurança no norte, ato que vinha causando a morte de vários civis. Além disso, a violência intercomunitária entre tuaregues e Fulanis aumentou na região de Gao. Vale destacar que, em 16 de fevereiro, os governos de Burquina Faso, Chade, Mali, Mauritânia e Níger formaram o Grupo dos Cinco do Sahel (G5 do Sahel)<sup>13</sup>, com o objetivo de aumentar a cooperação em relação aos desafios de segurança na região (GILDER, 2019; UN, S/2014/229, 2014).

No campo político, em 5 de abril o Primeiro-Ministro Oumar Tatam Ly resignou seu cargo e o presidente apontou para ocupar seu lugar Moussa Mara. Entre 16 e 21 de maio sérios confrontos entre o MNLA, junto com outros grupos armados e as MDSF, se sucederam em Kidal. Em resultado, a MINUSMA pode confirmar a morte de 41 pessoas, sendo que 8 eram civis e 33 pertenciam às MDSF. As partes chegaram a um acordo de cessar-fogo em 23 de maio. A segurança, que já se encontrava crítica, piorou em decorrência desses eventos (UN, S/2014/403, 2014).

Ainda foram relatadas ameaças de retaliação contra civis por cooperação com a comunidade internacional durante o período de 24 de março a 26 de maio de 2014. A contínua ação e circulação de grupos terroristas e armados no norte do Mali continuava representando uma ameaça contra a população civil, a implementação do mandato e as operações humanitárias. Os civis não foram um alvo específico dos recentes confrontos armados no norte, mas estes tiveram um impacto significativo na liberdade de movimento das pessoas, restringindo as oportunidades econômicas regulares e resultando, em alguns casos, em vítimas civis (UN, S/2014/403, 2014).

Em 25 de junho de 2014, o CSNU estendeu o mandato da missão por mais um ano por meio da Resolução 2164. Assim sendo, até 30 de junho de 2015, a MINUSMA deveria operar com um contingente de tropas autorizado de 11.200 militares e 1.440 policiais e a Resolução

---

<sup>13</sup> O grupo ainda formou uma força conjunta – Força Conjunta do G5 do Sahel – para auxiliar no cumprimento de seus objetivos (GILDER, 2019).

continuou autorizando o uso de todos os meios necessários para proteger o mandato (UN, S/RES/2164, 2014).

O final de 2014 foi marcado pelo início das negociações entre o governo e as duas novas coalizões de grupos armados separatistas, *Coordination des Mouvements de l'Azawad* (CMA ou somente Coordenação) e *Platform* (ou Plataforma)<sup>14</sup> para cessar as hostilidades, com as partes concordando em estabelecer uma Comissão Conjunta com representantes do governo e dos grupos armados a ser presidido pela MINUSMA para liderar os esforços de mediação no terreno para consolidar a suspensão da violência. No entanto, essa fase foi prejudicada por diversas violações do cessar-fogo. Os grupos armados ganharam terreno, ocupando novas posições, como o MNLA em N'Tillit, a 140 km sudoeste de Gao, e o MNLA e o MAA que ocuparam a cidade de Ber, 60 km leste de Timbuktu. Embates entre os grupos se intensificaram, se tornando ainda mais frequentes nas regiões de Gao e Kidal, e violações de direitos humanos, principalmente contra crianças, foram cometidas. O MDSF foi obrigado a se retirar do norte após embates em Kidal em março, passando a exercer controle efetivo somente nas cidades de Gao e Timbuktu (GILDER, 2019; UN, S/2014/692, 2014).

A retirada das MDSF da maior parte da região norte, juntamente com a ausência de um controle efetivo pelos grupos armados sobre as áreas conquistadas, e a retirada gradual e a reconfiguração da operação Serval<sup>15</sup>, deram lugar a um aumento acentuado das atividades de grupos extremistas. Com a sua rede de bases e os seus movimentos alargados, a MINUSMA tornou-se o principal alvo (UN, S/2014/692, 2014). As partes do acordo (grupos armados tuaregues e governo) entraram em confronto e embates se sucederam novamente pelo controle de território (UN, S/2014/943, 2014).

Além disso,

Uma revisão coordenada das regras de engajamento<sup>16</sup> da MINUSMA foi realizada pelo Secretariado, que concluiu que as atuais regras de engajamento eram suficientemente robustas para permitir que a MINUSMA implementasse completamente seu mandato atual. As regras de engajamento autorizam os contingentes militares da MINUSMA a usar a força, incluindo a força letal, no exercício do direito inerente de legítima defesa, na proteção de civis sob

<sup>14</sup> A *Coordination*, CMA ou Coordenação é composta pelos grupos MNLA, HCUA e MAA; enquanto a *Platform* ou Plataforma é composta pela Coordenação de Movimentos e Frentes Patrocinados de Resistência (CMFPR), *Coalition du peuple pour l'Azawad* e outra facção do MAA (UN, S/2014/692, 2014).

<sup>15</sup> A partir de agosto de 2014 a Operação Serval foi substituída pela Operação Barkhane. Ela tem o objetivo de rastrear e conter grupos terroristas por toda a região do Sahel (BBC NEWS, 2014). Importante destacar que a França classifica todos os grupos islâmicos fundamentalistas atuantes no Mali como sendo terroristas.

<sup>16</sup> As Regras de Engajamento (*Rules of Engagement* – ROE) descrevem a autoridade do componente militar da ONU para usar a força na implementação do mandato. São documentos legais da Organização que determinam os diferentes níveis de força que podem ser utilizados. Elas são ferramentas operacionais e normalmente estão restringidas à autodefesa (UNITED NATIONS, 2009).

ameaça iminente de violência física e na implementação de tarefas de estabilização. (UN, S/2014/943, 2014, p. 12, tradução nossa<sup>17</sup>).

O início de 2015 foi caracterizado por um grande aumento da insegurança em consequência principalmente de frequentes ataques dos grupos armados da CMA e Plataforma, criminalidade contra veículos e comboios, e atividade de intensa violência por parte de grupos extremistas. Os confrontos armados continuaram e, em 20 de janeiro, a CMA disparou metralhadoras pesadas e foguetes para Tabankort, perto da posição MINUSMA, bem como de locais civis. A MINUSMA enviou dois helicópteros de ataque para monitorar a situação e impedir novas investidas. À medida que a CMA continuava a disparar foguetes, helicópteros da MINUSMA dispararam tiros de alerta e destruíram o lançador de foguetes. A resposta robusta em Tabankort desencadeou uma série de demonstrações em apoio e contra a MINUSMA (UN, S/2015/219, 2015).

A MINUSMA tentou facilitar o estabelecimento de um cessar-fogo local em Tabankort para evitar novas hostilidades. No entanto, a CMA manipulou um documento de trabalho assinado pela MINUSMA, acrescentando seu logotipo junto ao das Nações Unidas e o divulgou em redes sociais. As autoridades do Mali, a Plataforma e grupos da sociedade civil acusaram a MINUSMA de apoiar a CMA e tentar expulsar os grupos da Plataforma da área. Em decorrência desses eventos, representantes da Plataforma organizaram uma manifestação em Gao contra MINUSMA, atacando sua base de forma violenta e exigindo que a missão denunciasse o suposto acordo (UN, S/2015/219, 2015).

Após várias rodadas de negociações, em 15 de maio de 2015, foi assinado o Acordo de Paz e Reconciliação do Mali entre o governo do país, a coalizão dos grupos da CMA e da Plataforma. Foi realizada uma cerimônia formal em Bamako, em que estavam presentes 10 chefes de Estado, além de representantes de governo, organizações internacionais, sociedade civil, partidos políticos, líderes tradicionais e religiosos, ex-chefes de Estado e ex-Primeiros-Ministros (UN, S/2015/426, 2015).

Todavia, no período anterior e posterior à assinatura do acordo, a frequência e intensidade dos confrontos aumentaram. As tensões se acirraram entre a Plataforma e a CMA, que estavam buscando aumentar seu poder de influência e fazer ganhos territoriais. Os conflitos ocorreram principalmente nas regiões de Gao e Timbuktu, e também em direção ao sul, nas

---

<sup>17</sup> No original: “A coordinated review of the MINUSMA force’s rules of engagement was undertaken by the Secretariat, which concluded that the current rules of engagement were sufficiently robust to allow MINUSMA to fully implement its current mandate. The rules of engagement authorize MINUSMA military contingents to use force, up to and including deadly force, in the exercise of the inherent right of self-defence, in protecting civilians under imminent threat of physical violence and in implementing stabilization tasks”. (UN, S/2014/943, 2014, p. 12).

regiões de Mopti e Ségou. Em 27 de abril, o *Groupe d'autodéfense Touareg Imghad et Alliés* (GATIA)<sup>18</sup> e elementos do MAA da Plataforma atacaram e adquiriram o controle sobre a cidade de Ménaka (UN, S/2015/426, 2015). Após uma intervenção coletiva das partes mediadoras do acordo, a Plataforma anunciou sua retirada imediata da cidade em 18 de junho (UN, S/2015/732, 2015). Atividades dos grupos extremistas aumentaram em quantidade e intensidade por todas regiões do norte e em Mopti e Ségou. As investidas nessas regiões do sul e na capital foram particularmente preocupantes (UN, S/2015/426, 2015).

As agressões contra civis também se intensificaram, e mesmo não constituindo o alvo principal dos ataques dos grupos armados e extremistas, eles constantemente sofriam danos colaterais, principalmente por explosivos, minas e foguetes. Além das vítimas civis, tais artifícios restringiram a liberdade de circulação e afetaram o acesso a serviços básicos e oportunidades econômicas. A missão continuou documentando graves abusos e violações de direitos humanos, incluindo violência sexual relacionada ao conflito e recrutamento de crianças por parte dos grupos armados (BANCO, 2015; DIJKSTRA *et al.*, 2017; UN, S/2015/426, 2015).

Em 29 de junho de 2015, o CSNU aprovou a Resolução 2227, decidindo estender o mandato da MINUSMA para mais um ano, até 30 de junho de 2016. As tarefas prioritárias continuavam sendo o estabelecimento de um cessar-fogo, apoio na implementação do Acordo de Paz e Reconciliação do Mali, proteção de civis, estabilização, promoção e proteção dos direitos humanos, assistência humanitária, proteção do pessoal da ONU e suporte à preservação cultural. Novamente, foi autorizada a utilização de todos os meios necessários para cumprir o mandato (DIJKSTRA *et al.*, 2017; UN, S/RES/2227, 2015).

Após todas as partes assinarem o acordo de paz, foram iniciados os esforços para estabelecer o quadro de implementação previsto por ele. Para isso, a Argélia lançou oficialmente o Comitê de Acompanhamento do Acordo e seus órgãos técnicos em 20 de junho. Mesmo com esses progressos, a situação da segurança permaneceu frágil. Ataques assimétricos e ameaças criminais por parte dos grupos extremistas contra as forças de defesa do Mali e a MINUSMA continuaram a ocorrer e se espalharam para regiões anteriormente mais seguras, como as regiões central, oeste e sul do Mali, e nas fronteiras com Burquina Faso, Costa do Marfim e Mauritânia. Ainda foram observadas violações do cessar-fogo pelos grupos armados ao se reposicionarem no norte do país. Os embates entre os signatários permaneceram e confrontos entre CMA e Plataforma nas regiões de Gao, Kidal e Timbuktu não se encerraram, dificultando os esforços para que o Comitê pudesse ser operacionalizado. Para proteger a população civil, a MINUSMA estabeleceu uma zona de segurança abrangendo um raio de 20 km

---

<sup>18</sup> Grupo armado de autodefesa pró-governo composto principalmente por tuaregues da tribo Imghad e aliados (UN, S/2015/426, 2015).

em torno de Kidal. A MINUSMA esteve monitorando de perto a situação, particularmente em Infara e In-Khalil (região de Kidal), onde introduziu recursos aéreos para identificar, dissuadir e, se necessário, contrariar as ameaças à população civil (UN, S/2015/732, 2015).

No final de 2015 houve momentos positivos em direção a implementação do acordo de paz, uma vez que a relação entre CMA e Plataforma melhorou após conversas bilaterais em Anefis e não foram reportadas violações de cessar-fogo. Além disso, como resultado da aproximação entre as coalizões, a MINUSMA retirou a zona de segurança estabelecida em torno de Kidal, mas decidiu manter sua presença em Anefis e a zona de segurança em torno de Ménaka para garantir a proteção dos civis (DIJKSTRA *et al.*, 2017; UN, S/2015/1030, 2015).

Mesmo com esses avanços, houve um aumento do número das atividades dos grupos extremistas e uma expansão de suas zonas de atuação, principalmente nas regiões de Mopti, Ségou, Timbuktu e na capital Bamako. Em seu conjunto, houve um total de 28 ataques no período de 23 de setembro a 16 de dezembro, principalmente contra a MINUSMA. A predominância de dispositivos explosivos continuou a colocar em risco as forças do Mali, da França e da MINUSMA, restringindo as operações da missão. Por conta disso, mesmo com a ausência de combates entre as coalizões dos grupos, a MINUSMA passou a exigir escolta em seus comboios para proteger a força. Em 16 de outubro, o líder do Ansar Dine, Iyad Ag Ghaly, ameaçou impulsionar os ataques contra as forças francesas e seus aliados no Mali, fazendo referências às células terroristas presentes nas regiões de Kidal, Mopti, Sikasso e Timbuktu (UN, S/2015/1030, 2015).

Para proteger a população civil, a MINUSMA adotou uma postura mais robusta, aumentando a frequência de patrulhas de longo alcance em todas as regiões do norte e se utilizando de seus meios de aviação e veículos aéreos não tripulados para monitorar áreas remotas e impedir a violência. A polícia da MINUSMA focou nos centros urbanos, realizando mais de 1.600 patrulhas em conjunto com a polícia maliana (UN, S/2015/1030, 2015).

Durante a primeira metade de 2016, mesmo não havendo embates entre os grupos signatários do acordo, não houve melhora na situação de segurança, devido às tensões entre as comunidades étnicas e aos grupos extremistas realizando ataques pelo país, mantendo a determinação de acabar com o processo de paz, visando cada vez mais os seus apoiadores, incluindo as partes signatárias, os civis, os funcionários públicos e os internacionais presentes nas regiões central e norte. As ameaças contra civis se intensificaram, aumentando os ataques, principalmente pela Frente de Libertação de Macina (*Front de Libération de Macina* – FLM) e Ansar Dine em Mopti e AQIM em Timbuktu. A situação em Kidal também permaneceu instável pela presença do Ansar Dine. Além do mais, houve evidências de cooperação crescente

entre os grupos extremistas e terroristas no Mali e em todo o Sahel (UN, S/2016/281, 2016) e o MNLA gradualmente se tornou alvo dos grupos extremistas, principalmente pelo Ansar Dine (UN, S/2016/498, 2016).

Em 13 de abril de 2016, o governo do Mali decidiu ampliar o estado de emergência nacional que havia sido declarado em 21 de novembro de 2015, até 15 de julho. Em 21 de março, foi realizado um ataque contra o Hotel Azalai Nord-Sud em Bamako, sede da Missão de Treinamento da União Europeia no Mali. Um assaltante foi morto pelos guardas, enquanto três suspeitos foram presos em Bamako (UN, S/2016/498, 2016).

Entre os dias 14 a 20 de março, foi realizada uma missão de revisão estratégica pelo Departamento de Operações de Paz (*Department of Peace Operations* – DPO) para avaliar o andamento da MINUSMA e se o mandato estava adequado à situação do país. Levou-se em conta, principalmente, os desenvolvimentos políticos e de segurança. O progresso nas reformas políticas e institucionais permaneceu limitado. Embora não tenha havido nenhuma violação do cessar-fogo desde agosto de 2015, de maneira geral, a situação da segurança se deteriorou durante o ano anterior. Os ataques pelos grupos armados e extremistas aumentaram em intensidade e sofisticação, com uma melhora em suas táticas e modos de operação. Além do mais, a multiplicidade de grupos armados e suas relações complexas e em constante mudança deixaram o país ainda mais imprevisível e volátil (UN, S/2016/498, 2016).

Por conta disso, o SGNU recomendou que a MINUSMA fosse prorrogada para mais um ano, permanecendo com seu mandato e priorizando o apoio ao governo na implementação do acordo de paz. A MINUSMA deveria continuar se utilizando de todos os meios necessários para proteger e cumprir o mandato, e apoiando as autoridades do Mali na proteção dos civis, estabilizando os principais centros populacionais e áreas em que estão mais em risco, principalmente na região norte. Assim, a missão deveria tomar medidas ativas para dissuadir as ameaças e impedir a ação dos grupos nas áreas mais voláteis (UN, S/2016/498, 2016). Dessa forma, o CSNU autorizou a prorrogação do mandato até 30 de junho de 2017 por meio da Resolução 2295 em 29 de junho de 2016. Por recomendação do SGNU, a MINUSMA deveria adotar uma postura mais robusta e o tamanho do componente militar foi aumentado em 2.049, totalizando uma força de 13.289. Nesse sentido, mesmo não estando presente de maneira explícita nos mandatos e resolução, entende-se que a MINUSMA estava utilizando de fato a força contra os grupos armados (UN, S/RES/2295, 2016).

Em relação à questão política, em 28 de junho, o governo anunciou a nova data para eleições presidenciais e legislativas, a serem realizadas em julho e novembro de 2018 respectivamente, e começou a revisar a Constituição de 1992 com apoio da MINUSMA. No entanto, persistiram os ataques contra as forças malianas e internacionais, houve um retorno dos con-

frontos armados entre CMA e Plataforma e um aumento da violência intercomunitária (UN, S/2016/819, 2016). “A lenta implementação do acordo de paz continuou a alimentar a volátil situação de segurança no centro e no norte do Mali, o que, por sua vez, dificultou ainda mais o progresso em sua implementação” (UN, S/2016/819, 2016, p. 06-07, tradução nossa<sup>19</sup>). Por conta da deterioração da situação, em 31 de julho, a Assembleia Nacional prorrogou o estado de emergência até 29 de março de 2017 (RUPESINGHE, 2019; UN, S/2016/819, 2016).

A fim de controlar a situação, a MINUSMA realizou operações com o objetivo de identificar e prender terroristas nas principais rotas de abastecimento de Timbuktu para Douentza (região de Mopti) e Gossi (região de Timbuktu) e operações para neutralizar principalmente ameaças vindas de dispositivos explosivos improvisados nas regiões de Mopti, Kidal e Timbuktu, além de continuar realizando patrulhas coordenadas com as forças armadas malianas e com as forças francesas (UN, S/2016/819, 2016).

As partes signatárias do acordo de paz implementaram algumas das medidas provisórias políticas e de segurança previstas, mas os avanços se deram em um momento de intensificação dos ataques por atores que não estavam inclusos no acordo. O processo de paz foi ameaçado em consequência de um atentado terrorista em Gao em 18 de janeiro de 2017, que deixou 54 pessoas mortas e mais de cem feridos. Um dispositivo explosivo improvisado em um veículo explodiu dentro do Mecanismo de Coordenação Operacional quando mais de 600 membros das forças armadas malianas, CMA e Plataforma se preparavam para realizar uma patrulha mista. O Al Mourabitoun, um grupo afiliado ao AQIM, reivindicou a responsabilidade pelo ataque. Em decorrência desse grave evento, as partes reafirmaram seu compromisso com o acordo e se empenharam ainda mais no diálogo. Todavia, o progresso em outras áreas significativas para a estabilização do país, como a restauração da autoridade do Estado nas regiões central e norte e a reforma do setor de segurança, permaneceu limitado (UN, S/2017/271, 2017).

Grupos extremistas continuaram atuando nas fronteiras do país. O crime organizado transnacional e o tráfico ilícito no Mali impactaram no processo de paz, obstruindo o progresso de sua implementação e causando insegurança no norte. A criminalidade organizada e o terrorismo se tornaram ainda mais conectados pelo aumento do tráfico de drogas, que é a fonte de financiamento para as redes terroristas. Os ataques contra forças francesas e MINUSMA também persistiram, se tornando mais sofisticados e letais, e quase dobrando em frequência de 2015 a 2016 (DE CONING; PETER, 2018; UN, S/2017/271, 2017).

---

<sup>19</sup> No original: “*The slow implementation of the peace agreement continued to fuel the volatile security situation in central and northern Mali, which in turn further obstructed progress on its implementation*”. (UN, S/2016/819, 2016, p. 06-07).

A situação de segurança manteve-se volátil no norte e no centro do Mali, com a insegurança se espalhando pelas regiões e ameaçando civis. Em 2 de março, Ansar Dine, a Frente de Libertação de Macina, Al Mourabitoun e AQIM anunciaram nas redes sociais uma aliança conjunta sob um novo grupo armado, o Grupo para o Apoio ao Islã e aos Muçulmanos (*Groupe de Soutien à l'Islam et aux Musulmans* – GSIM), liderado pelo líder do Ansar Dine, Iyad ag Ghali (RUPESINGHE, 2019; UN, S/2017/271, 2017).

Os dispositivos explosivos improvisados continuaram sendo a fonte mais frequente de danos colaterais para os civis e os ataques em que eles foram alvos específicos aumentaram nas regiões centrais de Mopti e Ségou. Em fevereiro, o governo adotou um plano de segurança integrado para as regiões centrais de Mopti e Ségou, envolvendo segurança, desenvolvimento, governança e uma abordagem global de comunicação para enfrentar a crescente insegurança nessas localidades. Ainda assim, a capacidade das forças dos Mali para prevenir e responder a incidentes de segurança ainda não eram suficientes para conter os ataques (RUPESINGHE, 2019; UN, S/2017/271, 2017).

Em 5 de março de 2017, a CMA assinou um plano de ação com as Nações Unidas para prevenir e acabar com o recrutamento de crianças, valendo para todos os grupos armados que o compunham, incluindo o MNLA. As Nações Unidas se empenharam em discussões com outros grupos armados visando a assinatura de planos semelhantes para garantir a liberação e reintegração de todas as crianças de grupos armados (UN, S/2017/271, 2017).

A situação humanitária continuava extremamente preocupante, com as pessoas afetadas pelo conflito continuando a lutar para obter acesso a alimentos, água, cuidados de saúde e educação. Devido aos ataques dirigidos contra civis nas regiões de Mopti e Ségou e conflitos armados nas regiões de Ménaka, Mopti e Kidal, o número de pessoas internamente deslocadas aumentou de cerca de 36.700 para 45.800, enquanto o número de refugiados malineses na Burquina Faso, Mauritânia e Níger aumentou de 136 mil para 141.450. As Nações Unidas facilitaram o retorno voluntário de 337 refugiados malianos do Níger às regiões Gao, Ménaka e Kidal. Em junho de 2017 completou-se dois anos desde a assinatura do acordo de paz e o progresso no processo de paz permaneceu desigual e muitas disposições importantes do acordo não foram cumpridas (RUPESINGHE, 2019; UN, S/2017/271, 2017).

Assim, por meio da Resolução 2364 de 29 de junho de 2017, o mandato da MINUSMA foi estendido até 30 de junho de 2018, devendo operar com um contingente de 13.289 militares e 1.920 policiais. A prioridade estratégica da missão foi continuar dando suporte ao governo do país e aos grupos armados da CMA e Plataforma para a implementação do Acordo de Paz e Reconciliação do Mali. O CSNU ainda ressaltou que a MINUSMA deve adotar uma postura mais pró-ativa e robusta para a realização do mandato e autoriza a utilização de

todos os meios necessários para sua efetivação. A proteção de civis, juntamente com a segurança, estabilização, promoção dos direitos humanos, assistência humanitária, contenção de ataques assimétricos, proteção aos trabalhadores da ONU, entre outros, permaneceu sendo uma atividade predominante. A Resolução ainda pediu que a MINUSMA melhorasse a coordenação entre os componentes civil, militar e policial, que também deveria ser realizada por meio de uma abordagem integrada do planejamento operacional e de inteligência, ou seja, aprimorar a coordenação civil-militar (BA; BOAS, 2017; UN, S/RES/2364, 2017).

Na segunda metade de 2017, a segurança no país deteriorou-se significativamente. Desde meados de julho, a situação em Kidal piorou, com confrontos armados entre a CMA e a Plataforma, uma vez que ambos os grupos disputavam o controle do local (UN, S/2017/811, 2017). Os ataques contra a MINUSMA e as forças de defesa e segurança do Mali intensificaram-se ainda mais e os grupos extremistas, a se destacar o GSIM, aprimoraram sua capacidade operacional e expandiram suas áreas de operação. Os ataques direcionados contra civis na região central continuaram e, em 20 de outubro, a Assembleia Nacional ampliou o estado de emergência por mais um ano. Além disso, os grupos armados extremistas passaram a reivindicar o controle de áreas cada vez maiores, impondo a lei islâmica pelos territórios e ameaçando civis caso cooperarem com as autoridades do Mali (UN, S/2017/1105, 2017).

No plano político, em 30 de dezembro de 2017, o presidente do Mali nomeou Soumeviou Boubève Maiga como o novo Primeiro-Ministro. Já no dia 16 de janeiro de 2018, as partes signatárias do acordo de paz concordaram com um cronograma para acelerar a implementação das principais disposições antes das eleições presidenciais em julho, mas o progresso em direção à implementação permaneceu lento (UN, S/2018/273, 2018).

Todavia, durante os primeiros meses de 2018, a situação permaneceu crítica. As regiões de Mopti e Ségou, juntamente com a de Koulikoro, sofreram tantos ataques quanto as cinco regiões do norte juntas. Já no centro do país, houve uma expansão da presença de grupos radicais, facilitando sua campanha de intimidação, sequestros e assassinatos. Em resultado, o CSNU estendeu novamente o mandato da missão para mais um ano, até 30 de junho de 2019, por meio da Resolução 2423 de 28 de junho de 2018 (BOAS; CISSÉ; DIALLO, 2019; UN, S/RES/2423, 2018).

Mesmo marcadas por incidentes e tensões políticas, foram realizadas eleições em julho, com Boubacar Keita se reelegendo presidente. Houve um certo progresso em direção à implementação do acordo de paz, visto a nomeação de autoridades em nível dos distritos e a adoção de uma estratégia nacional para a reforma do setor de segurança. Ainda assim, o clima no país era de grande insegurança, principalmente devido aos ataques do GSIM contra a MINUSMA, forças de segurança e defesa do Mali e forças internacionais pela região norte e cen-

tral do país, a se destacar ataques realizados próximo à fronteira com Burkina Faso e Níger. Houve também um aumento de incidentes de intimidação, sequestros e assassinatos de civis e membros do grupo armado signatários, principalmente na região central, além da crescente violência intercomunitária (BOAS; CISSÉ; DIALLO, 2019; UN, S/2018/866, 2018; UN, S/2018/1174, 2018).

Importante destacar que, em 22 de novembro, uma operação entre as forças armadas do Mali e as tropas da Barkhane contra uma fortaleza do Ansar Dine resultou na morte de 30 membros do grupo, incluindo o seu líder naquele momento, Hamadoun Kouffa. A presença limitada da autoridade do Estado nas regiões do centro e no norte fizeram com que os grupos extremistas expandissem sua presença nessas áreas (UN, S/2018/1174, 2018).

No início de 2019, o presidente Keita assinou um decreto anunciando uma operação militar para acabar com as atividades terroristas no centro e no norte do país. No entanto, em protesto, a CMA anunciou que estava deixando de participar do quadro de consulta nacional – um fórum de discussão estabelecido dos signatários do Acordo –, afirmando que tal ato ia contra as disposições do acordo de paz (UN, S/2019/262, 2019; UNITED NATIONS, 2019c).

A situação de segurança permaneceu complexa no norte e continuou a se deteriorar no centro. Persistiram os ataques assimétricos dos grupos extremistas contra *peacekeepers* e, em 20 de janeiro de 2019, um ataque do GSIM contra uma base da MINUSMA na região de Kidal deixou 11 soldados mortos e 26 feridos. As forças de paz e da operação Barkhane responderam aos diversos ataques de maneira robusta e, em 21 de fevereiro, anunciaram a morte de Yahia Abu Hammam, um dos membros fundadores do GSIM (DE CONING; PETER, 2018; UN, S/2019/262, 2019).

A violência intercomunitária cresceu significativamente, principalmente entre as etnias Dogon e Fulani. A região central do país registrou o maior número de ataques contra civis devido a um aumento nos confrontos e violência entre as comunidades étnicas, bem como ataques por parte de grupos terroristas e milícias de autodefesa. Isso evidencia como o ambiente operacional no Mali está cada vez mais complexo e desafiador para os agentes humanitários (DE CONING; PETER, 2018; UN, S/2019/454, 2019).

Assim, o CSNU solicitou uma avaliação sobre a prioridade dos objetivos da MINUSMA com o intuito de aumentar a sua eficácia. O apoio da missão para a implementação do Acordo permanece sendo essencial e um importante da missão, uma vez que a sua plena implementação é considerada indispensável para a estabilização do Mali e de toda a região do Sahel (UN, S/2019/454, 2019; UNITED NATIONS, 2019c). “No centro de Mali, a MINUSMA deve continuar a priorizar os esforços para facilitar o retorno da administração do Estado,

inclusive apoiando a redistribuição das forças de defesa e segurança do Mali no centro de Mali e a proteção de civis” (UN, S/2019/454, 2019, p. 14, tradução nossa<sup>20</sup>).

Assim, a situação de segurança no Mali ainda é algo preocupante, que continua a se deteriorar, agora não somente na região norte, mas no também no centro do país. Os constantes ataques contra a MINUSMA desde seu início, fez da missão no Mali a operação de paz mais mortal entre todas que a ONU estabeleceu (BANCO, 2019). Desde o seu desdobramento até o final de 2019 foram 206 fatalidades, um número bastante significativo para uma operação de paz que está há 6 anos no país. A operação na República Centro-Africana (*Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation en Centrafrique – MINUSCA*), por exemplo, foi desdobrada em 2014 e tem 94 fatalidades; enquanto a missão de paz no Sahara Ocidental possui 16 mortes e está presente desde 1991. A missão se encontra em um ambiente extremamente hostil e não há perspectivas de que as tropas irão se retirar tão cedo do país. Em resultado, por meio da Resolução 2480 de 28 de junho de 2019, o CSNU decidiu estender novamente o mandato até 30 de junho de 2020 (UN, S/RES/2480, 2019; UNITED NATIONS, 2019a; UNITED NATIONS, 2019b).

As missões de estabilização estão sob a égide dos princípios das operações de paz (imparcialidade, consentimento das partes e não uso da força, exceto para a defesa dos civis e do mandato), mas no caso do Mali, não havia uma paz para manter, e o acordo de paz assinado em 2015 envolve um número limitado de grupos armados. A MINUSMA foi desdobrada sem um acordo de paz envolvendo todas as partes em conflito e em meio a combates, com o surgimento de novas alianças e novos grupos armados. Isso significa que a condição de consentimento das partes não está presente. Além disso, o mandato da MINUSMA inclui o apoio ao governo para a restauração da autoridade do Estado. Há muitos grupos que se opuseram à presença de tropas internacionais, como os grupos fundamentalistas islâmicos. Isso pode ser considerado um dos fatores para a missão ser a mais atacada nos últimos 23 anos. Como consequência, a MINUSMA vem perdendo credibilidade e respeito das comunidades locais (MARÍN, 2017).

O uso da força não constitui algo novo e agora ele é mandatado para um envolvimento a longo prazo, visando um inimigo claramente definido. Além do mais, o papel da ONU como um ator imparcial avançou em direção ao objetivo de estabilização, o que constitui uma contradição às recomendações do Relatório Brahimi. Enquanto a manutenção da paz era antes vista como o objetivo geral de uma operação de paz, hoje as missões da ONU são desdobra-

---

<sup>20</sup> No original: “*In central Mali, MINUSMA should continue to prioritize efforts to facilitate the return of State administration, including through supporting the redeployment of the Malian defence and security forces in the Centre of Mali and the protection of civilians*”. (UN, S/2019/454, 2019, p. 14).

das em ambientes que ainda estão em conflitos e que não existe uma paz para ser mantida. Os ataques direcionados à ONU são percebidos como uma resposta à essa quebra de princípio, pois agora eles são vistos como força parcial. Isso influencia diretamente a relação entre os atores civil e militar, principalmente com os atores humanitários. Esses atores civis lutam por uma clara separação das forças armadas, uma vez que qualquer associação pode comprometer os princípios fundamentais do trabalho humanitário (humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência) (BA; BOAS, 2017; TEFAGHIORGHIS, 2016).

Assim sendo, o conflito no Mali, como foi apresentado neste capítulo, difere da maioria dos conflitos por diversos motivos. A presença de grupos fundamentalistas islâmicos, como é o caso dos grupos presentes no Mali, não é comum no ambiente das operações de paz. Além disso, a MINUSMA representa uma nova categoria de operações de paz da ONU. A missão possui a tarefa de auxiliar o governo a restaurar a autoridade e o controle estatal na região norte. Isso influenciou as forças a entrarem em confronto direto com a ameaça dita terrorista. Tal situação corresponde a interface mais desafiadora entre os atores militares e os atores humanitários e de desenvolvimento (TEFAGHIORGHIS, 2016). Nesse sentido, a CIMIC também se torna essencial para o cumprimento do mandato da missão e auxiliar na eficácia da MINUSMA.

### 3 A COORDENAÇÃO CIVIL-MILITAR NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU

As operações de manutenção da paz, também conhecidas como *peacekeeping operations* se originaram logo após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e constituem um mecanismo utilizado para prevenir e solucionar conflitos violentos de maneira multilateral, e reconstruir a sociedade após seu término. Constituem a solução mais adequada encontrada pelos países-membros da Organização para manter a paz e a segurança internacional, operando por meio de três princípios básicos: consentimento das partes, imparcialidade e o não uso da força, exceto em casos de legítima defesa e em defesa do mandato (KENKEL; MORAES, 2012).

O consentimento garante que a missão tenha a liberdade necessária de ação política e física para executar suas tarefas obrigatórias. Na implementação do seu mandato, o papel da missão é fazer avançar o processo de paz, mantendo o consentimento do Estado anfitrião e a cooperação de todas as principais partes envolvidas no conflito. A imparcialidade significa que as operações de paz devem implementar seu mandato sem favorecer ou prejudicar qualquer uma das partes no conflito. Além disso, a missão não deve utilizar a força, exceto em casos de legítima defesa e em defesa do mandato e em defesa do pessoal da ONU e da população. Os conceitos foram flexibilizados ao longo do tempo. A Doutrina Capstone utiliza o conceito de “operação de paz robusta” quando o uso da força no nível tático é autorizado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para defender a missão e seu mandato de *spoilers*<sup>21</sup>, e para proteger civis (UNITED NATIONS, 2009).

De acordo com a Doutrina Capstone, a ONU apresenta as seguintes definições. A prevenção de conflitos envolve a aplicação de medidas estruturais ou diplomáticas para impedir que tensões e disputas se transformem em conflitos violentos. As atividades de prevenção incluem o uso de “bons ofícios” do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) e implementação de medidas para o fortalecimento da confiança. O *peacemaking* envolve medidas para lidar com conflitos em andamento e geralmente abarca uma ação diplomática para levar as partes hostis a um acordo. O *peace enforcement* envolve a aplicação, com a autorização do CSNU, de uma série de medidas coercivas, incluindo o uso de força militar, onde há uma ameaça à paz, violação da paz ou ato de agressão. O Conselho de Segurança pode utilizar, quando apropriado, mas não somente, organizações e agências regionais para ações de fiscali-

---

<sup>21</sup> Os *spoilers* são grupos que representam uma ameaça ao processo de paz, uma vez que possuem potencial para impedir a resolução do conflito. São sujeitos que percebem a paz como um empecilho para a consecução de seus objetivos, se utilizando da violência para impossibilitar que a solução seja alcançada (CUNNINGHAM, 2013).

zação sob sua autoridade. O *peacekeeping* envolve a preservação da paz onde os embates já se encerraram e o auxílio na implementação de acordos alcançados pelos *peacekeepers*. Ao longo dos anos, a manutenção da paz evoluiu de um modelo basicamente militar de observação de cessar-fogo a modelo complexo com muitos elementos (militar, civil e policial) trabalhando juntos para ajudar a estabelecer as bases para uma paz sustentável. Já o *peacebuilding* envolve medidas destinadas a reduzir o risco de o conflito voltar a emergir, utilizando-se do fortalecimento das capacidades nacionais em todos os níveis, e estabelecer as bases para a paz e o desenvolvimento sustentáveis (UNITED NATIONS, 2009).

Mesmo não havendo um capítulo que detalhe o modo de operação das missões, sua legitimidade se encontra nos capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas, em que estão os artigos que tratam da resolução pacífica de controvérsias e quando há ameaça ou ruptura da paz. O órgão responsável pela manutenção da paz é o Conselho de Segurança, sendo ele capaz de autorizar os mandatos das missões (KENKEL; MORAES, 2012). As operações de paz ficam sob comando e controle do Secretário-Geral e do Departamento de Operações de Paz<sup>22</sup> (*Department of Peace Operations* – DPO), são financiadas por contribuições dos países-membros da ONU e englobam militares, policiais e civis (UZIEL, 2011).

A partir de sua criação, as operações de paz da ONU foram caracterizadas como tradicionais, uma vez que possuíam funções mais restritas, como a busca por cessar-fogo, o patrulhamento de fronteiras, o apoio à retirada de tropas e o acompanhamento para assinatura de acordos de paz (AGUILAR, 2015). O final da Guerra Fria ocasionou mudanças no sistema internacional, uma vez que a sociedade passou a vivenciar conflitos muito complexos dentro dos próprios Estados. Essa mudança na natureza do conflito resultou em uma evolução da doutrina e da prática nas tentativas em se restabelecer a paz, aumentando a demanda por ajuda humanitária e buscando estabelecer uma base para a construção da paz no pós-conflito (POL-LICK, 2000). Os mandatos das missões adquiriram um caráter mais robusto, se utilizando de um maior uso da força pelo componente militar para a defesa da população civil e dos funcionários da ONU contra qualquer tipo de ameaça física. Nesse sentido, a forma mais comum de operação de paz que passou a ser empreendida foi a multidimensional (AGUILAR, 2015).

Esse tipo de missão é desdobrado em ambientes onde há violento conflito interno e possui objetivos mais complexos do que nas tradicionais, visando criar um ambiente estável e trabalhando com autoridades locais e atores nacionais para garantir a implementação dos acordos de paz. Em muitos casos, esses conflitos englobam a presença de beligerantes que, muito provavelmente, não vão atuar por meio de uma estrutura de comando coerente, e que

---

<sup>22</sup> Anteriormente conhecido como *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO).

tendem a atacar grupos opositores e etnias minoritárias, realizado diversas formas de atrocidades contra eles (POLLICK, 2000). Uma operação de paz multidimensional possui vários componentes, como forças militares, policiais, civis e conselheiros políticos, e incluem atividades como proteção de civis; assistência humanitária; garantia dos direitos humanos; desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes na sociedade civil; reforma do setor de segurança (*Security Sector Reform – SSR*); reconstrução da infraestrutura local; apoio ao processo político e à transição democrática; e o fortalecimento do Estado (DE CONING, 2007b; FAGANELLO, 2013).

Para que as diferentes dimensões das operações de paz trabalhem juntas, viu-se a necessidade de estabelecer mecanismos específicos para facilitar a coordenação entre os diferentes atores e suas atividades em uma estratégia coerente e abrangente (EGNELL, 2013). Assim, várias funções especializadas de coordenação foram desenvolvidas ao longo dos anos. Dentre as práticas realizadas no contexto de uma missão multidimensional, destaca-se a coordenação civil-militar, uma função desenvolvida para a coordenação entre os militares e os componentes civis, agências e comunidades com as quais a força militar tem de interagir no contexto das missões (DE CONING, 2007b).

Assim, este capítulo visa discorrer sobre a política da ONU para a coordenação civil-militar. Serão abordados o conceito, as diferentes terminologias existentes, a evolução dos documentos da ONU sobre a atividade, a estrutura organizacional, as funções e os principais parceiros com os quais os oficiais de CIMIC podem trabalhar. Tal coordenação é essencial para o cumprimento do mandato da missão e para sua eficiência. Nesse sentido, também buscamos compreender de maneira teórica os mecanismos utilizados para determinar a eficácia das operações de paz e as maneiras pelas quais a CIMIC auxilia na eficácia das missões de paz.

### **3.1 Eficácia das operações de paz: um aspecto teórico**

A coordenação civil-militar busca auxiliar no cumprimento do mandato. Assim, antes de discorrer sobre a política de CIMIC da ONU, se faz necessário compreender a questão da eficácia das operações de paz. Para tal, é preciso discutir o aspecto teórico que essa questão envolve. Diehl e Druckman (2013) procuram analisar as restrições inerentes à avaliação das missões e, assim, moldar o pensamento estratégico sobre a política de avaliações de tais esforços. Ao mesmo tempo, buscaram desenvolver um conjunto de princípios para melhorar a avaliação das operações de paz (WHALAN, 2014).

Existem muitos desafios ao avaliar a eficácia das operações de paz e as demandas atuais para uma melhor avaliação das missões de paz multidimensionais levantam alguns problemas metodológicos complexos. Elas incluem fornecer uma clara definição do que é sucesso ou fracasso, estabelecer padrões que orientam a avaliação, desenvolver indicadores que correspondem aos padrões, reunir informações para avaliar os indicadores, realizar análises para rastrear as mudanças nos indicadores a longo prazo e interpretar as tendências para emitir julgamentos (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

Os empreendimentos nessa área envolvem uma série de desafios intelectuais que decorrem da complexidade do assunto. Uma difícil questão são as agendas muito politizadas nas quais a integração e a avaliação estão inseridas. Os atores militares, policiais e de desenvolvimento reconheceram a complexidade dos ambientes operacionais nas quais as missões estão sendo desdobradas. Nesses cenários, os componentes militar, civil e policial estão estabelecendo novas parcerias, coordenando suas atividades e alinhando suas diferentes culturas e estratégias operacionais. Tal complexidade introduz mais variáveis que deixam a avaliação mais difícil (WHALAN, 2014).

No contexto da ONU, uma missão integrada se refere a uma parceria estratégica entre uma operação de paz multidimensional e o *United Nations Country Team* (UNCT), sob a liderança do Representante Especial do Secretário-Geral (*Special Representative of the Secretary-General – SRSG*) e do Representante Especial Adjunto do Secretário-Geral/ Coordenador Residente/ Coordenador Humanitário (*Deputy Special Representative of the Secretary-General/ Resident Coordinator/ Humanitarian Coordinator – DSRSG/ RC/ HC*). A ONU segue uma agenda de integração desde 1997, com o objetivo de aumentar a eficiência do sistema das Nações Unidas. A agenda de reformas inclui a promoção da liderança unificada de todas as atividades do país pelo Representante Especial do Secretário-Geral e a realização de programas e acordos interinstitucionais entre o sistema da ONU e o governo nacional (WHALAN, 2014).

Todavia, esses são processos complicados. Primeiramente, a construção do Estado no ambiente em que a operação de paz foi desdobrada envolve importantes decisões. Além do mais, caso a situação no terreno se torne mais deteriorada, o Conselho de Segurança pode optar por expandir as tarefas do mandato e as responsabilidades dos envolvidos nas missões de paz, mas sem os recursos necessários para cumprir as novas responsabilidades. Mesmo que a ONU consiga propiciar eleições livres e justas, não garante que os *spoilers* aceitem o resultado (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

Até pouco tempo atrás, não havia uma estrutura sistemática para uma avaliação rigorosa e comparativa. Por esse motivo, a publicação do livro de Paul F. Diehl e Daniel Druck-

man, “Avaliando Operações de Paz”, é um desenvolvimento bastante significativo. A avaliação é conduzida com algum objetivo, ou seja, é sempre um esforço político. Compreender os diferentes interesses que podem estar envolvidos nos esforços para avaliar as operações de paz é um importante ponto de partida para a revisão das práticas avaliativas. Uma das maneiras de avaliação é por meio do chamado Medindo o Progresso em Ambientes de Conflito (*Measuring Progress in Conflict Environments - MPICE*) (WHALAN, 2014).

A estrutura avaliativa do MPICE é uma abordagem baseada em métricas para medir as mudanças de segurança e estabilidade no ambiente de conflito de uma operação de paz. Desenvolvido pelo Instituto de Paz dos Estados Unidos, pelo Corpo de Engenheiros do Exército dos EUA pelo Instituto de Operações de Manutenção e Paz do Exército dos EUA, o MPICE é uma estrutura projetada para aplicação em qualquer ambiente. Ele visa destacar a complexidade envolvida na medição de todas as variáveis que podem ser relevantes para a medição de segurança em conflitos. O MPICE permite que os formuladores de políticas estabeleçam uma linha de base antes da intervenção e acompanhem o processo em direção à estabilidade. A estrutura visa contribuir para o estabelecimento de metas realistas, focando esforços estratégicos do governo, atividades interinstitucionais e aprimorando as perspectivas de alcançar a paz (WHALAN, 2014).

Todavia, a avaliação desenvolvida por Diehl e Druckman parece ser mais adequada para aplicar em operações de paz. Eles fornecem um modelo de tomada de decisão para avaliar o sucesso nas missões, envolvendo diferentes metas nas quais as operações podem ser julgadas, palavras-chave a serem feitas sobre a realização desses objetivos e indicadores operacionais que podem ser usados como evidências para responder as perguntas. Esse método fornece claros padrões para avaliar a eficácia e mantém nuances mais úteis do que a estrutura do MPICE (WHALAN, 2014).

Muitos estudos sobre o bom resultado das operações de paz foram baseados em casos únicos, criando problemas de generalização, além de que os padrões de sucesso eram muito específicos para o contexto. Essas avaliações não são muito úteis como lições para futuras missões e as análises políticas são baseadas na aplicação de conclusões de um contexto para o outro. Os padrões específicos de casos inibem a capacidade dos formuladores de políticas de levar o que aprenderam de uma operação e adaptar as políticas em um contexto diferente. Os pesquisadores também devem ser capazes de construir indicadores comuns de sucesso para comparar o desempenho entre as missões e traçar generalizações. Os padrões específicos impedem a verificação empírica de proposições derivadas da teoria sobre operação de paz e reprimem o desenvolvimento de conhecimentos gerais (WHALAN, 2014).

Os formuladores de políticas normalmente desejam avaliações claras, fazendo unicamente a pergunta de se a operação foi bem-sucedida. No entanto, é raro que qualquer operação seja unicamente um sucesso ou um fracasso. Ao contrário, existem pontos altos e baixos em várias dimensões, como DDR, progresso das negociações, implementação de acordos e funcionamento de sistemas legais e econômicos. Os formuladores de políticas precisam se atentar a essas variações, incluindo as consequências não intencionais para planejar e avaliar os resultados de envio de uma missão de paz para um lugar problemático (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

A eficácia de uma operação de paz pode ser definida pela conquista de um sistema de justiça ou pela ocorrência de eleições democráticas. Alguns estudos construíram indicadores independente dos fatores que se pensa influenciarem nos resultados desejados. Alguns analistas confundiram os elementos necessários para o êxito com as próprias medidas de sucesso. Como exemplo, é possível julgar se uma missão foi bem-sucedida ou não levando em consideração se os recursos foram adequados para a missão e o pessoal. Todavia, a provisão de recursos é um possível determinante, mas não uma medida de se o sucesso ocorreu. Os estudos se referem a “medidas de progresso”, que são indicadores de sucesso a curto prazo ou intermediários. Fatores como o estabelecimento de regimes de treinamento para a polícia local ou o apoio de líderes religiosos locais podem ser considerados pré-requisitos de sucesso. Não são obtidos resultados positivos, a não ser que sejam declarados como objetivos da missão (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

A avaliação das operações de paz pode ser feita por meio de uma série de etapas inter-relacionadas. A primeira etapa é identificar os seus principais objetivos. As missões realizam uma série de atividades, sendo, então, necessário levar em consideração os fins associados a cada um deles. Existem alguns objetivos genéricos, como redução da violência, e objetivos específicos do mandato, como o DDR (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

Diferentes perguntas e indicadores resultantes são derivados do conjunto de objetivos iniciais e as principais perguntas são adaptadas aos propósitos da missão, ou seja, para cada objetivo haverá uma única ou mais de uma pergunta de avaliação com vários indicadores acompanhantes. As finalidades são determinadas pelo mandato e responder às perguntas-chave é como alguém fazer um julgamento sobre os sucessos ou fracassos da missão. Os objetivos da missão podem moldar a maneira como os resultados são avaliados e quanto mais ambicioso ele for, menor a probabilidade de a operação ser considerada um sucesso. Nesse sentido, a segunda etapa corresponde o reconhecimento das perguntas necessárias para alcançar os objetivos principais (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

A terceira etapa corresponde à identificação de medidas de progresso para responder a essas perguntas, e elas podem ser quantitativas ou qualitativas. Eles também podem ser obtidos a partir de conjuntos de dados, assim como de informações coletadas diretamente pelos *peacekeepers* ou pelas agências da ONU. Essa corresponde a mais difícil tarefa, uma vez que as literaturas acadêmicas são deficientes na definição da eficácia da missão. Isso leva à quarta etapa, que consiste em identificar os benefícios e as limitações dessas medidas de progresso. Já a etapa final é uma avaliação para determinar em que medida os objetivos principais foram alcançados (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

A estrutura aborda a maneira como os possíveis indicadores de sucesso derivam de perguntas práticas feitas sobre missões, visando organizar uma grande quantidade de informações e medidas de progresso. Foi feito um avanço considerável nos últimos anos em práticas para avaliar missões de paz. Todavia, existem algumas dificuldades na avaliação que não podem ser resolvidas somente com a inovação de políticas (WHALAN, 2014).

Existem diversos fatores que podem impedir a missão de alcançar seus objetivos. Restrições impostas pelos Estados anfitriões, recursos disponíveis e caprichos das políticas nacionais são alguns fatores que influenciam o conflito, mas que estão fora do alcance dos *peacekeepers*. Alguns analistas sugerem avaliar as operações de paz somente na medida em que controlam os resultados. No entanto, essa abordagem carece de validade (DRUCKMAN; DIEHL, 2013)

Diehl e Druckman identificam a complexidade e propõem uma estrutura coesa. Eles recomendam que os analistas utilizem várias medidas, buscando um equilíbrio entre os diferentes pontos fortes e fracos. A estrutura avalia as operações de paz em relação a um conjunto de objetivos principais (contenção de conflitos, solução de conflitos e redução da violência), objetivos “não tradicionais” ou mais amplos (assistência humanitária, proteção dos direitos humanos, desarmamento, desmobilização e reintegração, supervisão eleitoral e democratização) e objetivos de construção da paz (segurança local, Estado de Direito, governança local e reconciliação). A avaliação segue de acordo com um modelo de tomada de decisão que operacionaliza esses objetivos em palavras-chave para o avaliador solicitar uma operação específica e maneiras de medir o progresso de cada uma. Todos esses três tipos de metas estão presentes no mandato da MINUSMA (WHALAN, 2014; DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

Ao passar da estrutura conceitual para sua operacionalização, observe primeiro que cada objetivo começa com mais de uma questão-chave de avaliação; de fato, à medida que as metas se tornam mais complexas ou multidimensionais, o número de questões de avaliação também aumenta. Isso levanta a possibilidade de que as operações de paz sejam bem-sucedidas em alguns aspectos de um objetivo específico e não em outros; portanto, julga-

mentos binários sobre operações de paz provavelmente serão enganosos. Em seguida, mesmo para perguntas de avaliação únicas, existem vários indicadores que podem ser usados para responder a essas perguntas. Isso tem vários propósitos. Muitas questões de avaliação são multidimensionais e requerem indicadores diferentes para explorar essas dimensões. Além disso, vários indicadores fornecem maior validade à avaliação, pois nenhum julgamento depende de uma única medida, que pode ser tendenciosa ou ter limitações quando aplicada em um contexto específico. Por fim, os dados ou informações de determinados indicadores podem não estar disponíveis para uma operação em análise e, portanto, os múltiplos indicadores podem ser substituídos um do outro. Também é importante chamar a atenção para a observação de que os indicadores podem incluir dados quantitativos e informações qualitativas e provir de muitas fontes, incluindo coleta de dados existentes, fontes públicas, informações fornecidas pelo órgão patrocinador da operação de paz e aquelas que possam ser coletados pela operação de paz. Para cada indicador, também observamos seus potenciais benefícios e limitações, reconhecendo que os avaliadores devem pesar dificuldades na coleta de informações e na validade das medidas para decidir sobre os instrumentos de avaliação e fazer julgamentos. (DRUCKMAN; DIEHL, 2013, p. 20, tradução nossa<sup>23</sup>).

As avaliações das missões devem lidar com contradições nos mandatos e nos critérios de análise contestados para o sucesso. Abordar essas discrepâncias proporciona análises diferenciadas, ao invés de avaliações binárias de sucesso e fracasso ou dados quantitativos agregados. Para avaliar a eficácia dos esforços de reforma de setor de segurança, por exemplo, devem ser observados os impactos de nível micro e macro, por seus efeitos a curto e a longo prazo e pela distribuição de custos e benefícios (WHALAN, 2014).

Como a avaliação é sempre política, um obstáculo comum é o desejo dos agentes envolvidos de reivindicar crédito por sucessos e desviar a culpa por falhas. Isso é exacerbado no caso das missões de paz integradas, em que os diferentes componentes possuem identidades

---

<sup>23</sup> No original: “*In moving from the conceptual framework to its operationalization, note first that each goal begins with more than one key evaluation question; indeed as goals become more complex or multidimensional, the number of evaluation questions also increases. This raises the possibility that peace operations might be successful on some aspects of a particular goal and not others; thus, binary judgments on peace operations are likely to be misleading. Next, even for single evaluation questions, there are multiple indicators that can be used to answer those queries. This has several purposes. Many evaluation questions are multidimensional themselves and require different indicators to tap those dimensions. In addition, multiple indicators provides greater validity to the assessment as no judgment is dependent on a single measure, which might be biased or have limitations when applied in a particular context. Finally, the data or information for certain indicators might not be available for an operation under scrutiny and therefore the multiple indicators can be substitutes for one another. It is important also to call attention to the observation that indicators can include both quantitative data and qualitative information, and come from many sources including extant data collections, public sources, information provided by the sponsoring agency of the peace operation, and those that might be collected by the peace operation. For each indicator, we also note its potential benefits and limitations, recognizing evaluators must weigh difficulties in information collection and measurement validity in deciding on evaluation instruments and making judgments*”. (DRUCKMAN; DIEHL, 2013, p. 20).

institucionais distintas, cada uma com uma participação na proteção de sua reputação e no fornecimento de recursos. Esse problema parece se intensificar quando os componentes são da mesma instituição, como departamentos do governo nacional (WHALAN, 2014).

A avaliação não constitui algo neutro, e o propósito e suas consequências causam muitas contestações. Os resultados da avaliação podem ter efeitos políticos e o sucesso possui uma função legitimadora para a operação, enquanto que o fracasso possui uma função deslegitimadora. No campo, a operação ser considerada sucesso pode ajudar aos *peacekeepers* a obter o apoio local necessário para objetivos adicionais. No campo internacional, as avaliações de sucesso ajudam a justificar atos de intervenção, cursos de ação e o gasto de recursos (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

Melhorar a avaliação exige um distanciamento da agenda normativa de integração. Em outras palavras, é necessário manter um grau de ambivalência crítica sobre o valor da integração para que seus efeitos sejam rigorosamente avaliados. Os avaliadores devem ter em mente a possibilidade de que a integração não é sempre desejável. Em algumas situações, a fusão de segurança, desenvolvimento, governança e esforços humanitários possuem contradições internas (WHALAN, 2014).

No entanto, também se faz necessário avaliar as consequências não intencionais, ou seja, os problemas exacerbados pela presença dos *peacekeepers*. A busca de alguns objetivos cria custos em outras áreas, e uma avaliação rigorosa deve levar em consideração as interações negativas, assim como as positivas. Colocar uma operação de paz em um espectro de sucesso e fracasso exige a tarefa de priorização de resultados e de públicos. As escolhas feitas na priorização são influenciadas pelo objetivo da avaliação. Isso significa que existem várias decisões sobre a escolha de padrões para o sucesso, dependendo do que é valorizado em termos de resultado para a missão. Na maioria das vezes, as operações de paz visam atingir vários objetivos, refletindo diferentes dimensões de valor (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

Uma fraqueza decorre de uma limitação das conceituações fundamentais na Agenda para a Paz. Isso faz enxergar a consolidação da paz como uma atividade que ocorre primeiro, permitindo a parte de solução de conflitos proposto no modelo de Diehl e Druckman. Em seguida está a manutenção da paz tradicional para manter a paz já estabelecida, e posteriormente a construção da paz. Esse sequenciamento somente é válido nos sentidos mais triviais, como um conjunto de atividades ordenadas que possuem um sentido temporal. Os *peacekeepers* sempre possuem um papel de prevenção de conflitos, assim como de responsabilidade pela redução de conflitos. Eles normalmente estabelecem um acordo de paz que permite a retomada da construção da paz, sendo essa uma atividade realizada no pós-conflito para construir uma paz sustentável (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

A estrutura de avaliação de Diehl e Druckman representa uma tentativa de fornecer um plano de práticas para monitorar e avaliar as operações de paz. A contribuição de seu livro é fornecer orientações úteis para o avaliador iniciante, na forma de tabelas, uma série de perguntas a serem feitas e pontos de referência a serem usados na busca de respostas para essas difíceis perguntas (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

A divisão das metas da operação em “núcleo”, “não tradicional” e “construção da paz” fornece uma representação de como as estruturas de avaliação legitimam as preferências de julgamento. Essa diferenciação dos objetivos parece ser uma simples questão de descrição, mas expõe-se ao risco de criar uma hierarquia de tarefas, nas quais certos objetivos são vistos como mais importantes do que outros. Como exemplo, tem-se o questionamento de por que a proteção dos direitos humanos é considerada uma meta não tradicional, enquanto que o Estado de Direito é uma meta de construção da paz, já que os dois estão relacionados. O mesmo ocorre com o fato de DDR ser uma meta não tradicional e SSR ser uma meta de construção da paz, mesmo os dois sendo um componente integral da redução da violência e da contenção de conflitos (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

Uma questão relacionada se refere ao sequenciamento, que os autores discutem em sua análise final dos objetivos da missão. Há um intenso debate entre estudiosos sobre como e quando sequenciar as tarefas que aparecem em cada uma das três categorias de Diehl e Druckman. Alguns argumentos que eleições devem ocorrer primeiro, outros que a SSR é mais importante, enquanto uns acreditam que a DDR é uma tarefa essencial. Esse debate e escolhas são diferentes em cada novo fórum pós-conflito (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

Essa estrutura fornece claros padrões para avaliar as operações de paz, preenchendo lacunas na literatura e na prática das missões de paz. Não é considerado um conjunto de procedimentos rígidos para a realização de avaliações, mas sim uma estrutura ou modelo de organização para avaliar uma variedade de missões. Ela se aplica a uma multiplicidade de casos, demonstram a relevância do contexto e, ao ser colocada em diferentes situações, oferecem alterações nessas estruturas. Ela foi projetada para identificar a variedade de elementos que definem os objetivos das missões, e não pretende ser abrangente, mas serve como categorias para estruturar análises e informar decisões sobre a eficácia das operações. A estrutura facilita a comparação e captura interações entre os elementos ao longo do tempo (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

Ainda existem alguns fatores fora da missão sobre os quais os militares da missão possuem controle limitado. Os fatores menos maleáveis são a geografia interna, o regime do país anfitrião e os papéis desempenhados por atores externos. Os *peacekeepers* estão sujeitos à influência desses fatores e a maneira como eles reagem influencia a consecução de cada um dos

objetivos da estrutura. Uma questão levantada como isso é a melhor forma de incluir variáveis contextuais na estrutura como parte da avaliação (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

No entanto, há pouca teorização sistemática e comparativa sobre como definir o sucesso e o fracasso nas operações. A tarefa de Diehl e Druckman foi remediar a falta, descrevendo as variáveis que precisam ser estudadas para produzir um conjunto de lições que sejam úteis para os formuladores de políticas. Devido a sua própria natureza, as operações de paz não podem produzir resultados conclusivos no campo de batalha, até mesmo porque são missões de paz. No entanto, Diehl e Druckman descrevem os três principais objetivos das missões de paz como redução da violência, contenção de conflitos e solução de conflitos. Eles reconhecem que nem todas as missões irão buscar esses objetivos. Além disso, mesmo nas operações de paz tradicionais, caso o conflito aumentasse em intensidade e se espalhasse para novos atores, analistas e a comunidade da ONU tratariam isso como uma falha na missão (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

Os vários componentes das operações de paz que vão além dos três principais adjetivos são agregados por Diehl e Druckman como aqueles associados a missões além dos objetivos tradicionais de manutenção e construção da paz. Para eles, os elementos mais importantes são a supervisão eleitoral, democratização, assistência humanitária, DDR e a proteção dos direitos humanos. A lista de objetivos e atividades é muito longa, e Diehl e Druckman se concentram em um número limitado relacionado à segurança local, Estado de Direito, governança e restauração, reconciliação e transformação. Assim, sua concepção de sucesso é multidimensional. As operações de paz atuais exigem uma ampla gama de habilidades, como inovação e flexibilidade. Elementos civis, policiais e militares precisam cooperar e coordenar efetivamente entre si e com os demais atores civis presentes na área da missão na busca de objetivos comuns. Eles precisam se adaptar à medida que o foco muda da segurança para a assistência humanitária, para a construção da paz (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

É relativamente simples apontar para o sucesso ou fracasso nas várias dimensões da avaliação de desempenho fornecidas pela estrutura de Diehl e Druckman. É mais desafiador tentar fornecer explicações substanciais para os sucessos e fracassos. Os autores reconheceram a importância de fatores externos, como restrições impostas pelos países anfitriões e os caprichos das políticas nacionais. Esses são alguns fatores que exercem influência no conflito, mas que estão fora do controle dos *peacekeepers* (DRUCKMAN; DIEHL, 2013).

Existem muitos desafios metodológicos associados às operações de paz, mas a complexidade dos esforços e o ambiente onde eles ocorrem dificultam a resolução. A natureza multidimensional das missões integradas significa que existe um grande número de fatores de impacto e variáveis, dispersos entre os componentes militar, civil e policial. Além disso, am-

bientes frágeis e afetados por conflitos apresentam muitos desafios para a coleta de dados. Isso significa que a avaliação de missões usualmente ocorre sem o tipo de dados que permitem avaliar o impacto ao longo do tempo. Ainda assim, os avaliadores das operações possuem uma ampla gama de ferramentas metodológicas inovadoras (WHALAN, 2014).

Dessa forma, as operações de paz da ONU são complexas, tendo que executar várias tarefas em busca de seus vários objetivos. É necessário trabalhar e agir com vários atores nos níveis global, regional, nacional e subnacional, cada qual com suas próprias agendas. Assim como no caso do Mali, eles normalmente operam em ambientes inseguros e em complexos contextos políticos, com *spoilers* alertas a oportunidades para explorar fraquezas e vazios administrativos, políticos e jurídicos para paralisar a missão (DRUCKMAN; DIEHL, 2013). Nesse sentido, a coordenação civil-militar constitui uma das tarefas no âmbito das operações de paz que auxiliam na eficácia da missão e no cumprimento do seu mandato.

### 3.2 Definições e conceitos

A Coordenação Civil-Militar das Nações Unidas, ou *United Nations Civil-Military Coordination* (UN-CIMIC), é a coordenação de mecanismos e procedimentos utilizados pelo componente militar da ONU e pelos parceiros civis dentro do Sistema das Nações Unidas no contexto de uma operação de paz. Ela fornece a interface entre os objetivos políticos e de segurança, por um lado, e os objetivos humanitários, de desenvolvimento e construção da paz, por outro. A relação civil-militar está no centro de qualquer operação de paz multidimensional e é fundamental para que a missão tenha um impacto abrangente no conflito (UNITED NATIONS, 2014).

O objetivo da coordenação civil-militar é melhorar e aumentar a eficácia da missão com um todo entre os seus três principais componentes – militares, civis e policiais. A coordenação civil-militar permite um apoio dos militares aos parceiros civis, com a finalidade de facilitar a resolução eficaz do conflito e alcançar completamente o mandato da missão e alcançar o que comumente conhecido como o “estado final<sup>24</sup>” da manutenção da paz em conformidade com a estratégia de transição da ONU (UNITED NATIONS, 2014).

Ela é concebida para dar suporte ao gerenciamento da interação operacional e tática<sup>25</sup> entre atores militares e civis em todas as fases da operação de paz, e para apoiar a criação de

---

<sup>24</sup> É entendido por “estado final” o momento em que a operação de paz cumpriu com o mandato estabelecido e ela está pronta para deixar o país em que a missão foi desdobrada (UNITED NATIONS, 2014).

<sup>25</sup> O planejamento das operações de paz envolve os níveis estratégico, operacional e tático (UNITED NATIONS, 2014).

um ambiente propício para a implementação do mandato da missão, maximizando a vantagem comparativa de todos os atores (CERQUEIRA, 2014). O planejamento e a implementação das atividades de CIMIC buscam ampliar a sinergia e maximizar as forças comparativas dos componentes militar, civil e policial, a fim de minimizar a duplicação de esforços e permitir o uso eficaz dos recursos (UNITED NATIONS, 2010).

A coordenação visa potencializar oportunidades para criar condições favoráveis para que organizações civis e parceiros, principalmente o governo anfitrião, possam atuar, permitindo o desdobramento do processo de paz e contribuindo para atingir os objetivos da missão. As atividades de CIMIC são guiadas pelos princípios de manutenção da paz, normas legais internacionais e política do DPO sobre UN-CIMIC, e deve prover uma assistência indireta focada na exploração de vantagens que possam servir como um multiplicador para os esforços civis para melhorar a capacidade local (UNITED NATIONS, 2010).

No nível operacional e tático, a coordenação civil-militar ocorre entre o componente militar e todos os componentes civis da missão, outros membros do sistema da ONU e todos os demais atores internos e externos na área da missão. Além da relação com os atores humanitários, a coordenação inclui a interação com funções civis da missão, como assuntos políticos, assuntos civis, informação pública, direitos humanos, DDR, SSR, Estado de Direito, eleições, recuperação e reassentamento de refugiados e deslocados internos, e os vários atores civis fora da missão como agências da ONU, agências doadoras, ONGs, autoridades civis locais e a sociedade civil local (DE CONING, 2007c).

Dentre as funções de coordenação especializadas desenvolvidas ao longo dos anos, a função de CIMIC surgiu como o ponto central para a coordenação entre os componentes civis e militares. Embora a coordenação civil-militar tenha sido parte das operações de paz desde o início, não havia uma doutrina específica da ONU até setembro de 2002<sup>26</sup>, quando o DPO lançou a política de Coordenação Civil-Militar (DE CONING, 2007a). Desde então, posições políticas surgiram e lições foram tiradas do campo, exigindo uma constante revisão para incluir possíveis mudanças. A política do DPO sobre CIMIC fornece orientação ao componente militar nas operações de paz sobre o papel dessas atividades na coordenação entre os parceiros civis e militares da ONU (DE CONING, 2007b).

A coordenação envolve o desenvolvimento de estratégias, determinação de objetivos, planejamento, divisão de tarefas e responsabilidades, compartilhamento de informação e mobilização de recursos, além de que está preocupada com a sincronização dos mandatos, papéis e atividades das partes interessadas e dos atores envolvidos, e alcança tal equilíbrio por meio

---

<sup>26</sup> A versão revisada e atualizada do DPO é de 2010.

de esforços conjuntos destinados a priorização, sequenciamento e harmonização de programas para encontrar objetivos em comum (DE CONING, 2007a).

Existem dois fatores principais que estimulam a necessidade de uma melhor coordenação entre civis e militares. Primeiramente, a complexidade<sup>27</sup> do ambiente das missões de paz requer uma maior coordenação entre atores, programas e atividades, uma vez que eles possuem impactos transversais e são interdependentes. Em segundo lugar, os recursos limitados e as crescentes demandas significam que é preciso fazer mais com menos, isto é, é preciso usar os recursos disponíveis de maneira cautelosa, eficiente e eficaz (DE CONING, 2007b).

UN-CIMIC muitas vezes é confundido com um outro conceito que também é desenvolvido pela ONU no âmbito das missões, a Coordenação Humanitária Civil-Militar das Nações Unidas (*United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination – UN-CMCoord*). Ela será detalhada posteriormente, mas, de maneira geral, é a função de coordenação que fornece a interface entre os atores militares e humanitários com o propósito de proteger e promover os princípios humanitários em emergências complexas e situações de desastres naturais. Existem, portanto, duas formulações paralelas para a coordenação civil-militar (UNITED NATIONS, 2010; UNITED NATIONS, 2014). A maior parte da literatura que trata da coordenação civil-militar está mais preocupada com a relação entre militares e atores humanitários. No entanto, no contexto das operações de paz da ONU, ela não se limita à dimensão humanitária e essa interface é apenas uma das várias formas de relação entre civis e militares. Na prática, essas duas funções devem ser complementares (DE CONING, 2007a).

A função de CIMIC gerencia a interação e oferece suporte ao ambiente por meio das tarefas de ligação civil-militar e compartilhamento de informações, e a assistência civil (que envolve as tarefas de apoio à missão e apoio à comunidade) (UNITED NATIONS, 2014). Todas as atividades de CIMIC se enquadram em uma dessas funções e elas formam o núcleo operacional da coordenação civil-militar. De maneira geral, a função de ligação civil-militar e compartilhamento de informações é implementada para fornecer apoio na gestão da interação civil-militar com o objetivo de ajudar na implementação do mandato geral da missão. A assistência civil é uma função de apoio que engloba duas atividades relacionadas realizadas pelo componente militar e que devem ser realizadas conforme apropriado e dentro das capacidades da missão. Essas atividades compreendem fornecer apoio para proporcionar uma resposta coordenada da missão aos pedidos de assistência de atores humanitários e de desenvolvimento, e facilitar a interação entre a missão e a população e autoridades civis locais com relação aos projetos de apoio comunitário realizados pelos atores militares (DE CONING, 2007b).

---

<sup>27</sup> Como no caso do Mali, em que há diferentes grupos atuando, cada qual com seus próprios objetivos, e muitos atores envolvidos.

A CIMIC para a ONU deve ser compreendida dentro do contexto do papel do componente militar no mandato geral da missão e ela se estende por todas as fases de uma operação da paz (estabilização, transição e consolidação). O papel principal do componente militar é garantir um ambiente seguro para que os demais atores internos e externos possam operar. No contexto de uma eleição, por exemplo, além da função de segurança, a força militar deve estar à disposição para ajudar na identificação de locais adequados para realizar os votos, apoio de engenharia e fornecimento de transporte, mão de obra e equipamentos (DE CONING, 2007b).

A coordenação civil-militar deve estar integrada ao esforço maior da missão e deve ser coordenada com todos os parceiros e as partes interessadas, além de possuir uma importância ainda maior na fase de transição para o pós-conflito. Isso ocorre porque, com a diminuição dos efetivos militares e com a transição gradual das responsabilidades de segurança para o governo local, se retira aos poucos o compromisso militar de conduzir operações em larga escala. Nessa fase, o cerne das atividades de CIMIC é empoderar a população local para que ela tenha condições de assumir gradualmente as tarefas realizadas pelos militares. Também é o foco a transferência da liderança dos projetos e atividades para a população e para instituições governamentais, como prefeituras e agências especializadas. Estes possuem a obrigação a longo prazo de proteger seu povo e sua comunidade e devem se comprometer com os interesses e as necessidades das comunidades locais. Após a transferência de liderança e responsabilidade, o componente militar pode ser retirado da missão com segurança e reduzirá a possibilidade do conflito ressurgir e da dependência local com a missão de paz (CERQUEIRA, 2014).

Os militares que exercem a função de CIMIC devem ter uma sólida compreensão do esforço civil no contexto estratégico, político e social e das maneiras pelas quais os militares podem fazer uma contribuição construtiva, da mesma forma que os componentes civis e policiais devem entender o papel dos militares e como a UN-CIMIC serve como uma ferramenta de coordenação de missão para impulsionar as capacidades do componente militar em apoio ao esforço geral da missão (UNITED NATIONS, 2014). Os militares devem compreender as diferenças culturais e identificar as necessidades dessas comunidades. A realização dessas atividades envolve uma relação bastante próxima entre civis e militares e aos poucos devem ser transferidas para as instituições civis locais conforme suas capacidades vão sendo melhoradas pela missão de paz (AGUILAR, 2017).

A seleção de oficiais que irão desempenhar a função de CIMIC é uma responsabilidade nacional, ou seja, os países contribuintes com tropas devem assegurar que seus militares tenham competência em realizá-la. A tarefa de CIMIC constitui um campo especializado dentro das operações de paz e não é qualquer soldado que pode executá-la de maneira eficaz. As

razões disso são que muitas vezes não existe pessoal com treinamento o suficiente e os países não têm opção a não ser desdobrar pessoal com capacidade insuficiente sobre o trabalho. Para desempenhar as atividades com eficiência, os oficiais de CIMIC devem estar emocionalmente estáveis para lidar com a multiplicidade de estressores das operações. Um oficial de CIMIC deve ter habilidades analíticas superiores, habilidades de tomada de decisão, habilidades para o estabelecimento de metas, habilidades de comunicação e de ligação, habilidades de treinamento, trabalho em equipe e respeito pela diversidade cultural e organizacional (LLOYD; VAN DYK, 2011; LUCIUS; RIETJENS, 2016), competências que serão buscadas ao analisar o caso da MINUSMA.

Existem visões conflitantes sobre a tarefa que os militares desempenham na coordenação civil-militar. A ONU é cautelosa quanto a duplicação de esforços, o que significa que os militares não devem realizar tarefas humanitárias, ao mesmo tempo em que os atores humanitários não devem exercer tarefas que são de responsabilidade do componente militar. Mesmo que as tarefas do componente militar estejam relacionadas à segurança, pode ser necessária a execução de tarefas com outras organizações humanitárias (LLOYD; VAN DYK; KOCK, 2010). O componente humanitário possui experiência em lidar com emergências complexas, enquanto que o componente militar tem muito a ganhar interagindo com o componente humanitário no conhecimento local, habilidades técnicas e melhores práticas. As atividades que possuem uma estreita relação com a resposta humanitária e de desenvolvimento devem ser aprovadas e coordenadas sob estruturas de coordenação integradas, e tais atividades incluem a assistência civil. O propósito é garantir que as propostas contribuam para uma estratégia global, planejam atender às reais necessidades da população e não tenham um impacto negativo sobre a população local ou nas atividades que as comunidades humanitárias e de desenvolvimento coordenam. Dentre as competências do envolvimento militar em emergências complexas, tem-se fornecer segurança para as operações de socorro; imposição de acordos negociados; fornecer segurança para não combatentes; empregando capacidades logísticas e solicitando ao componente militar auxílio para entregar ajuda alimentar em áreas de insegurança (LLOYD; VAN DYK, 2011; UNITED NATIONS, 2010).

A coordenação não constitui um fenômeno novo e a complexidade do ambiente em que as missões de paz são desdobradas destacou a necessidade de estabelecer melhores canais de comunicação entre tais atores, mostrando a necessidade de unir esforços para alcançar maior coordenação em benefício da missão (CÁNOVAS, 2008). A CIMIC foi desenvolvida porque os militares perceberam que o sucesso da missão em parte dependia de sua capacidade de coordenar suas atividades com outros atores nacionais e internacionais. Eles assumiram o papel da coordenação uma vez que normalmente são atores com uma visão geral do conflito,

têm uma cultura organizacional que promove o planejamento e a preparação para possíveis contingências, geralmente são responsáveis por toda a área geográfica e possuem uma visão global de todas as atividades internacionais que ocorrem na área do conflito, e dispõem de recursos humanos suficiente para se dedicar à coordenação (DE CONING, 1999).

A diferente natureza dos atores presentes na área nas operações de paz requer um grande esforço de coordenação para que cada um dos atores possa realizar seu trabalho e com sinergia entre todas as forças (CÁNOVAS, 2008). Com o aumento da coordenação civil-militar, também surgem problemas, uma vez que a falta de coordenação tem efeitos diretos sobre a população civil, deslocados e refugiados. Um primeiro desafio se refere ao fato de que geralmente as ambições de coordenação não correspondem às realidades do campo. Existe uma lacuna entre o grau em que os benefícios da coordenação são considerados autônomos no nível da política e uma incapacidade de alcançar a coerência no nível operacional. Há uma falta de coordenação entre as organizações de ajuda humanitária, as agências de desenvolvimento e os atores políticos e de segurança (EGNELL, 2013). Nesse sentido, será verificado se isso acontece no caso da missão no Mali.

Outro problema que surge se refere aos diferentes objetivos e culturas organizacionais dos atores envolvidos. As organizações, as instituições e as agências têm suas próprias culturas, normas, procedimentos e interesses específicos e próprios, e a ONU encontra dificuldades em coordenar as atividades das missões com suas próprias agências. Com a ampliação do escopo das missões de paz e o grande número de atores presentes no mesmo ambiente gera tensões como

Sobreposição de papéis, diferentes atores disputando ou exercendo a responsabilidade por uma mesma atividade; duplicação de esforços, instituições diferentes realizando atividades numa mesma área; esforços em sentidos contrários, instituições conduzindo projetos numa determinada direção enquanto outra conduz em direção oposta; falta de conhecimento de atividades dos diversos componentes e dos membros desses componentes em relação às demais instituições, dentre outras. (AGUILAR, 2017. p. 28).

Essas tensões geralmente resultam em desperdício de recursos, ineficiência das ações e dificuldade para a população local definir os interlocutores e os objetivos que estão sendo propostos e implementados em seus países (AGUILAR, 2017). É bastante recorrente, principalmente nas missões no continente africano, a baixa compreensão do que significa CIMIC entre civis e militares da missão (problema bastante recorrente no caso da MINUSMA), a falta de oficiais militares treinados para realizar essa tarefa específica e a insuficiência de recursos para a realização de atividades de CIMIC (HOLSHEK, 2011; CERQUEIRA, 2014).

Além desses, está o fato de que os militares costumam pensar em curto prazo enquanto que a população civil pensa mais em médio e longo prazo. Os militares privilegiam os projetos que focam nas causas próximas do conflito e na rápida resolução dos problemas de segurança. Já os civis priorizam projetos de longo prazo, que visam as causas mais profundas do conflito e mais ligadas às questões de desenvolvimento e governança (AGUILAR, 2017).

Um outro problema são as disputas entre organizações, instituições e agências e no interior delas, entre os componentes e seções dentro da missão, e entre os integrantes das operações e os demais atores envolvidos por recursos e por notoriedade (AGUILAR, 2017). Tem-se também as lacunas linguísticas e socioculturais entre as forças de paz e as sociedades locais; e falta de uma clara distinção entre gestão e coordenação<sup>28</sup> (DE CONING, 2007b).

Isso leva a um complexo desafio que um oficial de CIMIC pode enfrentar, a necessidade de administrar as expectativas. Assim, há alguns equívocos que devem ser evitados. A UN-CIMIC não é uma doutrina de operações civis-militares. É um conceito que pode ser operacionalizado, mas é amplo o suficiente para permitir a aplicação de abordagens civil-militares nacionais, desde que cumpram o conceito UN-CIMIC e os princípios e tarefas centrais. A coordenação civil-militar não constitui “relações públicas”, sendo essa uma percepção errônea bastante comum. A ênfase, como afirmado anteriormente, é reduzir a dependência local dos *peacekeepers* e auxiliar na construção de capacidade e confiança da população. Além disso, o lema “ganhar corações e mentes” é desencorajado, uma vez que esse tipo de abordagem é frequentemente contraproducente porque é de curto prazo e tem efeito limitado. Além dos riscos que apresenta aos parceiros (principalmente os atores humanitários), essa abordagem pode reforçar, em vez de reduzir, a dependência local por atividades realizadas pelo componente militar da missão. Ao contrário de muitos conceitos civil-militares, a UN-CIMIC procura aplicar sua assistência à população de forma mais indireta do que direta. Em último lugar, UN-CIMIC não é inteligência, e sim coleta, avaliação e compartilhamento de informações. A desconfiança de ser de inteligência pode prejudicar o processo de confiança e as relações com os civis (UNITED NATIONS, 2014).

Os atores militares e civis desenvolveram ao longo dos anos vários fóruns de coordenação, como os Centros CIMIC (*CIMIC Centres – CC*) e os Centros de Operação Civil-Militar (*Civil-Military Operations Centre – CMOC*), que são escritórios estabelecidos pelos

---

<sup>28</sup> Deve haver uma clara distinção entre gestão e coordenação, uma vez que a tomada de decisões ocorre na função de gerenciamento e a função de coordenação é usada para trocar informações. Essas duas funções devem estar separadas para que a coordenação não represente uma ameaça a nenhuma unidade. Isso ocorre porque cada agente individual mantém total controle sobre sua função de tomada de decisão. Para que a coordenação seja possível, ela não deve ser ameaçadora, e para que ela não seja ameaçadora, ela deve ser voluntária e livre de qualquer poder de decisão sobre a agência participante (DE CONING, 2007b).

militares para auxiliá-los a interagir com o ambiente civil, servindo como um lugar de encontro em que as agências civis, os líderes locais e os funcionários da CIMIC interagem. Usualmente, eles são localizados fora dos complexos militares para facilitar o acesso e a troca de informações (DE CONING, 2007b).

Os CC/ CMOCs têm como funções fornecer pontos iniciais de contato, um ponto focal para a ligação, facilitar o intercâmbio de informações, aconselhar sobre a disponibilidade e o funcionamento da assistência militar às organizações civis, reforçar a legitimidade da força nas percepções das autoridades civis e da população local, e validar e coordenar pedidos de apoio militar. Esses centros normalmente se concentram na coordenação de funções relacionadas a eventos operacionais específicos, que podem incluir apoio à condução de eleições, o retorno de refugiados, iniciativas econômicas, reparo de infraestruturas, visitas de importantes personalidades da comunidade internacional, e a eventual retirada da força militares (DE CONING, 2007b).

Assim, as ações de CIMIC trazem uma contribuição bastante positiva para o processo de paz se os recursos do componente militar forem bem orientados no suporte aos objetivos da missão.

### 3.2.1 Desenvolvimento do conceito

Ao longo dos anos, a ONU desenvolveu um conjunto de políticas e princípios que orientam o relacionamento entre civis e militares. Quando o número de operações de paz se multiplicou no início dos anos 1990, não havia um conhecimento abrangente e uma doutrina específica para realizar a tarefa de coordenação civil-militar. A coordenação civil-militar passou por grande evolução nas últimas duas décadas, uma vez que da inexistência de normas sobre essa atividade no início da década de 1990, foram produzidos documentos e criados órgãos específicos (AGUILAR, 2017; CÁNOVAS, 2008).

Uma série de diretrizes e instruções sobre CIMIC estão em vigor nos dias atuais e o tema faz parte do treinamento dos *peacekeepers*. Fora da ONU, uma série de ONGs procuram participar dos *clusters* de coordenação e há mais atores militares e civis coordenando suas atividades do que anos atrás. Mesmo que cada um deles tenham seus próprios objetivos, há uma maior propensão para a coordenação (AGUILAR, 2017).

A partir do momento em que começaram a ser travadas guerras entre populações civis e os combatentes militares tiveram algum tipo de contato com civis ao longo das operações militares, a coordenação civil-militar existiu. A Primeira Guerra Mundial foi a última grande guerra em que a maior parte das fatalidades foi militar, enquanto que a Segunda Guerra Mun-

dial foi a primeira e maior grande guerra em que a maioria dos mortos foram civis. Desde então, a maioria das vítimas de quase todos os conflitos são civis (UNITED NATIONS, 2014).

Como resultado da Segunda Guerra Mundial, a ONU e muitas outras organizações internacionais começaram a multiplicar em número e capacidade, especialmente após a Guerra Fria. Ao mesmo tempo, os conceitos e as capacidades militares para a coordenação civil-militar aumentaram à medida que as operações de paz e outras operações militares que não a guerra de fato se tornaram mais frequentes. Aumentaram as demandas por abordagens mais abrangentes, colaborativas e coordenadas em intervenções internacionais, principalmente aquelas no setor de segurança e no setor humanitário e de desenvolvimento. A partir disso, a coordenação civil-militar se tornou uma atividade bastante frequente nas operações de atores militares ou civis (UNITED NATIONS, 2014).

A progressão da abordagem da ONU sobre a CIMIC se iniciou em 1992 quando foi estabelecido o Comitê Permanente da Interagência (*Inter-Agency Standing Committee – IASC*), primeiro mecanismo de coordenação interagência para assistência humanitária. Em seguida, em 1994, foi divulgada as “Diretrizes para o Uso de Ativos Estrangeiros Militares e de Defesa Civil em Ajuda a Desastres”. Em 1998, foi criado o Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA*) e em 2001 foi estabelecido o Relatório do Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas (também conhecido por “Relatório Brahimi”). Como resultado das recomendações do Relatório Brahimi, o DPO começou a desenvolver um conceito para a coordenação civil-militar, sendo a primeira tentativa em 2002 com a publicação da Política de Coordenação Civil-Militar (LUCIUS; RIETJENS, 2016; UNITED NATIONS, 2014).

Em decorrência de uma revisão da ONU sobre o sistema humanitário global em 2005, o IASC, juntamente com o OCHA, instituiu um sistema de resposta humanitária mais robusto, incluindo um conceito de coordenação civil-militar humanitária e uma definição revisada de “CMCoord”, articulada em maior detalhe no Uso de Ativos de Defesa Civil e Militar Estrangeira em Ajuda a Desastres (*Use of Foreign Military and Civil Defence Assets – MCDA*), também conhecido como “Diretrizes de Oslo”. Com diretrizes para responder ao desafio da integração e coordenação da missão na Doutrina Capstone de 2008 e as recentes experiências de várias missões, o DPO apresentou uma política revisada sobre a coordenação civil-militar da ONU para forças de paz, a Política UN-CIMIC de 2010. Assim, mesmo que a coordenação civil-militar seja tão antiga quanto a guerra, ela se tornou uma prioridade da ONU nos últimos 10 anos (UNITED NATIONS, 2014).

As experiências da ONU nas missões de paz na Namíbia (1989), Camboja (1991) e Moçambique (1992) lançaram as bases para o desenvolvimento do conceito de CIMIC. O que

hoje é denominado por CIMIC era mais ou menos os mesmos tipos de atividades que os comandantes da ONU desenvolveram ao longo dos anos para coordenar suas tarefas com os outros atores da ONU, atores internacionais e atores locais que estavam no mesmo ambiente (DE CONING, 2007b). A primeira estrutura de coordenação, o primeiro CMOC, foi estabelecido na Somália em dezembro de 1992 e foi considerada uma das iniciativas mais importantes nesse campo (CÁNOVAS, 2008).

As relações civis-militares possuem muitas dimensões e diferentes perspectivas, que incluem relações nas esferas de poder, política, economia, mídia e cultura. As teorias das relações civis-militares, que passaram por uma evolução no final da década de 1960, assumiram que a principal tarefa das forças armadas era defender a sociedade de inimigos externos e projetar forças de apoio externo à política externa. Além dos arranjos legais, essas relações são influenciadas por tradições históricas do país, por condições econômicas e sociais, pelo ambiente de segurança internacional e pela inclusão de um país em alianças. A função das forças foi ampliada, levando a uma nova dimensão das relações civis-militares, em que estão presentes no terreno ONGs, agências internacionais, a população civil local, a mídia e os contingentes militares (LUCIUS; RIETJENS, 2016; RUKAVISHNIKOV; PUGH, 2006).

### 3.2.2 Terminologias

A coordenação civil-militar é um conceito com diferentes definições que descrevem, em essência, a mesma atividade, ou seja, a coordenação entre os atores civis e militares em missões de paz. Ela representa uma área dentro do campo das operações de paz que sofre com a falta de um entendimento comum, deixando clara a necessidade de um maior consenso sobre a compreensão e o uso do conceito (CONING, 1999). Os conceitos mais comuns são Cooperação Civil-Militar (CIMIC) utilizado pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), União Europeia (UE), Canadá e a maioria dos países da Europa; Operações Civis-Militares (*Civil-Military Operations* – CMO) usado pelos EUA; e Coordenação Civil-Militar Humanitária (CMCoord) usado pela comunidade humanitária das Nações Unidas (DE CONING, 2007a).

Um termo frequentemente utilizado na comunidade militar ocidental é a Cooperação Civil-Militar (CIMIC). O Programa de Padrões de Exércitos Americano, Britânico, Canadense e Australiano definem CIMIC como

A relação de interação, cooperação e coordenação, apoio mútuo, planejamento conjunto e troca constante de informações em todos os níveis entre

forças militares, organizações civis, agências e influências civis no teatro de operações, que são necessárias para obter uma resposta eficaz em toda a gama de operações. (DE CONING, 2007b, p. 35, tradução nossa<sup>29</sup>).

Para a UE, CIMIC significa

Coordenação e cooperação, em apoio à missão, entre componentes militares das Operações de Gestão de Crise lideradas pela UE e agentes civis (externos à UE), incluindo a população nacional e autoridades locais, bem como organizações e agências internacionais, nacionais e não-governamentais. (DE CONING, 2007b, p. 35, tradução nossa<sup>30</sup>).

Já os EUA utilizam os termos “Operações Civis-Militares” e “Assuntos Civis” para abordar essa atividade. As Operações Civis-Militares (CMO) são atividades de um comandante que estabelece, mantém, influencia ou explora relações entre forças militares, organizações civis, autoridades não-governamentais e governamentais e a população civil em uma área de operação amigável, neutra ou hostil, com a finalidade de facilitar as operações militares e atingir os objetivos operacionais dos EUA. Os Assuntos Civis são forças ativas e de reserva, organizadas, treinadas e equipadas para realizar, em específico, atividades de assuntos civis e para apoiar operações civis-militares (DE CONING, 2007b).

Por fim e como um dos conceitos mais utilizados, a OTAN define a cooperação civil-militar como sendo “a coordenação e cooperação, em apoio à missão, entre o Comandante da OTAN e as populações civis, incluindo autoridades nacionais e locais, bem como organizações e agências internacionais, nacionais e não governamentais” (DE CONING, 2007b, p. 35, tradução nossa).

Devido a sua diferente natureza, a coordenação civil-militar no âmbito da ONU possui uma abordagem diferente das demais, assim como as próprias operações de paz da ONU divergem da maioria das operações da OTAN, UE e dos EUA (DE CONING, 2007a). Isso ocorre porque as missões de paz da ONU são tipicamente operações baseadas no consentimento e o componente militar é desdobrado como parte de uma operação multifuncional e integrada de consolidação da paz entre militares, civis e policiais. Em oposição, as operações da OTAN e da UE geralmente são desdobradas em um ambiente de imposição da paz, seja para garantir ou apoiar um cessar-fogo ou acordo de paz em situações em que ainda há hosti-

<sup>29</sup> No original: “*The coordination and cooperation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil populations, including national and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies*”. (DE CONING, 2007b, p. 35).

<sup>30</sup> No original: “*The coordination and cooperation, in support of the mission, between military components of EU-led Crisis Management Operations and civil role-players (external to the EU), including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organizations and agencies*”. (DE CONING, 2007b, p. 35).

lidade por alguma das partes. Essas operações também são desdobradas com uma força militar com um mandato e identidade separados da ONU (DE CONING, 2007b). Essa diferenciação apresenta alguns problemas, uma vez que nos últimos anos a ONU tem desdobrado operações de paz em localidades onde não há uma paz a se manter. Esse é o caso da MINUSMA, que constitui uma operação de estabilização que foi desdobrada em meio a combates e o acordo de paz foi estabelecido dois anos após o início da missão e não engloba todas as partes envolvidas no conflito.

Para a OTAN, CIMIC constitui uma atividade militar motivada pela necessidade de estabelecer uma cooperação entre a força militar e os agentes civis na sua área de operação. Essa definição é aceitável em um cenário que a OTAN é o ator primário. Todavia, é um conceito estrito para o contexto da ONU, visto que a coordenação ocorre entre os militares e outros elementos da missão e entre todos os elementos da missão. Nas operações de paz da ONU, a necessidade de coordenação é dupla, uma vez que é necessária a coordenação entre os componentes multidisciplinares a missão e entre os componentes da ONU e os atores locais e internacionais que operam no mesmo ambiente (DE CONING, 1999; DE CONING, 2007a; DE CONING, 2007b).

Uma das diferenças mais óbvias entre o conceito da ONU e da OTAN é o uso das palavras “cooperação” e “coordenação”. No contexto da ONU, a cooperação é entendida como a relação mais forte que pode existir entre os componentes civil, militar e policial. É compreendida como um relacionamento em que os que integram o componente sincronizam suas políticas e comportamento para empreender uma ação conjunta. No entanto, na maior parte das vezes, o esforço institucional necessário para alcançar a cooperação só pode ser alcançado e mantido sob condições especiais, por um período determinado e para um propósito específico. Em relações normais, se prefere uma relação menos intensa e, principalmente no contexto humanitário, esse estado é referido em sua forma básica como “coexistência”. Isso implica que as partes dessa relação trocam informações, realizam reuniões de coordenação e podem realizar alguma forma de atividade conjunta. Assim, no contexto da ONU, a “coordenação” pode variar em escala, desde de “cooperação” em seu estado máximo até “coexistência” em seu estado mínimo (DE CONING, 2007b; LUCIUS; RIETJENS, 2016).

Essas outras abordagens entendem a coordenação como uma função de comando e controle, ou seja, com o objetivo de auxiliar o comandante militar na realização de tarefas militares para a consecução de objetivos militares. CIMIC é, então, uma estrutura que a força militar estabelece e utiliza para gerenciar suas relações com todos os demais atores em sua área de atuação. Como as operações de paz da ONU possuem um mandato integrado de missão militar, civil e policial, o foco está na melhor maneira de gerenciar a coordenação de um

sistema estabelecido para objetivos mais abrangentes (DE CONING, 1999; DE CONING, 2007c).

UN-CIMIC, ao contrário dessas abordagens e como já mencionado, não visa “conquistar corações e mentes”, além de que enfatiza a primazia da autoridade civil e, por estar apoiada em estruturas jurídicas internacionais, princípios de manutenção da paz e critérios internacionais sobre o uso da força, é uma função complementar à assistência e desenvolvimento humanitário. Mesmo não constituindo uma doutrina de operações civis-militares, a CIMIC é uma estrutura internacional operacionalizada por meio da educação e de treinamento (UNITED NATIONS, 2014).

A maneira pela qual CIMIC é concebida hoje foi moldada pelas experiências da OTAN na antiga Iugoslávia. Naquele momento, a OTAN se encontrava em uma situação em que os militares perceberam que, por conta própria, não seriam capazes de atingir seu objetivo, ou seja, o estado final. No entanto, isso não significa que seja recomendável uma cega aplicação da doutrina de CIMIC da OTAN nas missões de paz da ONU. Atividades semelhantes ocorreram em muitas missões de paz da ONU, mas foi na missão da OTAN na ex-Iugoslávia que o conceito de CIMIC foi cunhado e desenvolvido, e onde foram criados os cargos, mecanismos e estruturas específicas de sua operacionalização. CIMIC para OTAN é uma doutrina específica para a coordenação desenvolvida pelos militares, administrada pelos militares e implementada pelos militares (DE CONING, 1999).

Assim, para diferenciar entre o uso pela ONU e pela OTAN da sigla CIMIC, neste trabalho, quando se refere à CIMIC ou UN-CIMIC, está se referindo ao conceito de “Coordenação Civil-Militar” conforme a definição da ONU.

### 3.2.3 A coordenação humanitária civil-militar (CMCoord) e sua relação com a CIMIC

O Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) desenvolveu uma série de políticas e diretrizes humanitárias de coordenação civil-militar, introduzindo um novo conceito, a Coordenação Humanitária Civil-Militar (UN-CMCoord), que é considerado

O diálogo e a interação essenciais entre atores civis e militares em emergências humanitárias que são necessários para proteger e promover princípios humanitários, evitar a concorrência, minimizar inconsistências e, quando apropriado, perseguir objetivos comuns. As estratégias básicas vão da coexistência à cooperação. A coordenação é uma responsabilidade partilhada

facilitada pela ligação e formação comum. (DE CONING, 2007b, p. 40, tradução nossa<sup>31</sup>).

A função de CMCoord apoia a comunidade humanitária e sua interface de coordenação com forças militares e outros atores relevantes. As tarefas são realizadas para apoiar o objetivo de minimizar a concorrência e evitar conflitos. Dentre as tarefas, tem-se apoiar o estabelecimento e a manutenção do diálogo com as forças militares; ajudar no desenvolvimento e disseminação de diretrizes para as interações da comunidade humanitária com forças militares; estabelecer um mecanismo para a coordenação da interação humanitária da ONU com forças militares; monitorar atividades de assistência realizadas pelas forças militares; e auxiliar na negociação de questões em áreas críticas de coordenação (UNITED NATIONS, 2014).

A UN-CMCoord é administrado pelo OCHA, especificamente pela Seção de Coordenação Civil-Militar (*Civil-Military Coordination Section – CMCS*), cuja função central é atuar como o principal ponto da política de CMCoord. A principal diferença entre os conceitos de coordenação para a ONU é que a UN-CIMIC é uma função do pessoal militar que visa apoiar os objetivos gerais da missão, enquanto que o UN-CMCoord é uma função civil desempenhada para e em nome da comunidade humanitária em cenários de emergências complexas<sup>32</sup> e desastres naturais (UNITED NATIONS, 2014).

As diretrizes humanitárias de coordenação civil-militar podem ser resumidas em alguns princípios para o uso de recursos militares em operações militares. Dentre eles, tem-se que as decisões de aceitar recursos militares devem ser tomadas por organizações humanitárias e baseadas somente em critérios humanitários; os recursos militares devem ser solicitados somente quando não tiver alternativa civil comparável; a operação que usar de recursos militares deve conservar sua natureza e caráter civil; os países que fornecem pessoal militar para apoiar operações militares devem garantir que respeitem o código de conduta e os princípios da organização humanitária; e o uso de meios militares deve garantir que a operação humani-

---

<sup>31</sup> No original: “[...] *the essential dialogue and interaction between civilian and military actors in humanitarian emergencies that is necessary to protect and promote humanitarian principles, avoid competition, minimise inconsistency and, when appropriate, pursue common goals. Basic strategies range from coexistence to cooperation. Coordination is a shared responsibility facilitated by liaison and common training*”. (DE CONING, 2007b, p. 40).

<sup>32</sup> O IASC define emergência complexa como uma crise humanitária em um país, região ou uma sociedade, em que há uma considerável ou uma total quebra de autoridade em decorrência de um conflito interno ou externo e necessita de uma resposta internacional que vai além programa nacional único e/ou em andamento da ONU. Assim, elas são caracterizadas por uma deterioração ou uma total desintegração da autoridade do governo central; conflito étnico ou religioso acompanhado de violações de direitos humanos; inanição em massa como resultado da insegurança alimentar esporádica; enfraquecimento ou colapso dos sistemas econômicos; movimento em massa de populações deslocadas, como deslocados internos ou refugiados; guerra e diminuição do compromisso com o desenvolvimento (LLOYD; VAN DYK, 2011).

tária mantenha seu caráter internacional e multilateral (DE CONING, 2007a; DE CONING, 2007c; AGUILAR, 2017).

Um espaço humanitário é o primeiro aspecto que os humanitários esperam das forças militares, ou seja, um ambiente seguro e protegido, cuja finalidade é prestar assistência. Esse espaço constitui um ambiente por meio do qual os trabalhadores humanitários podem fornecer serviços urgentemente necessários com segurança e os beneficiários recebem esses serviços de maneira segura. A UN-CMCoord é essencial para preservar o espaço humanitário, uma vez que ele só é alcançado e sustentado por meio da aceitação por todas as partes (UNITED NATIONS, 2014).

A comunidade humanitária é guiada pelos princípios da humanidade, imparcialidade, neutralidade e interdependência. Isso significa que o sofrimento humano deve ser contido onde quer que seja encontrado, com particular atenção para os mais vulneráveis, como crianças e mulheres. A imparcialidade se refere ao fato de que a assistência humanitária deve ser fornecida sem discriminação de origem étnica, sexo, nacionalidade, opiniões políticas, raça ou religião, e que o alívio do sofrimento deve ser orientado somente pelas necessidades e a prioridade deve ser dada aos casos mais urgentes. Além disso, a assistência humanitária deve ser fornecida sem o envolvimento em hostilidades ou tomada de partido em controvérsias políticas, religiosas ou ideológicas. Finalmente, a assistência deve ser autônoma em relação aos objetivos políticos, econômicos, militares que qualquer ator possa ter em relação às áreas onde a ação humanitária está sendo implementada (UNITED NATIONS, 2014).

As relações entre os atores militares e humanitários correspondem a um dos diversos instrumentos de coordenação utilizados pelo OCHA para reunir os atores humanitários e assegurar uma coordenação eficaz entre eles. O OCHA emprega os oficiais de UN-CMCoord que são responsáveis pela coordenação humanitária-militar em nome da comunidade humanitária e são o principal parceiro de coordenação para os oficiais de CIMIC. Embora sua função principal seja aconselhar a liderança da comunidade humanitária e facilitar o estabelecimento, a manutenção e a revisão de relações apropriadas entre a comunidade humanitária, eles também podem servir como ligação entre a comunidade humanitária e as forças militares, facilitando a interface entre as comunidades humanitária e militar (LUCIUS; RIETJENS, 2016; UNITED NATIONS, 2014).

Os oficiais de CMCoord geralmente podem ser encontrados na estrutura de pessoal humanitário no escritório local do OCHA, de onde eles apoiam o trabalho do Coordenador Residente/ Coordenador Humanitário (*Resident Coordinator/ Humanitarian Coordinator – RC / HC*). Assim como os oficiais de CIMIC, os oficiais de CMCoord são conselheiros e facilitadores, mas eles podem não ter as mesmas responsabilidades que suas contrapartes milita-

res. Os oficiais de CMCoord aconselham a liderança da comunidade humanitária sobre questões civis-militares e facilitam o estabelecimento, manutenção e revisão de relações apropriadas entre as forças humanitárias e militares presentes (UNITED NATIONS, 2014).

Os oficiais de CIMIC e CMCoord possuem um relacionamento complementar, o que permite uma grande flexibilidade entre os componentes civis e militares, independentemente do nível de integração. Para trabalhar bem em conjunto, esses oficiais devem estar familiarizados com a missão, termos de referência e formas de trabalho, assim como os interesses, as capacidades e as limitações que cada um representa. Quando apropriado, os oficiais de CMCoord e de CIMIC podem estar posicionados na mesma localidade como parte de uma abordagem de equipe conjunta para melhorar a coordenação da missão (UNITED NATIONS, 2014).

Diante das complexas realidades no terreno que uma missão enfrenta, tem-se, cada vez mais, exigido várias formas de coordenação civil-militar para operações humanitárias, forçando, progressivamente, atores civis e militares a operarem no mesmo espaço e ao mesmo tempo, desafiando, assim, os princípios que norteiam as operações humanitárias (INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE, 2004). Embora os militares venham reforçando a questão de complementariedade, os atores humanitários constantemente expressam sua preocupação quanto ao impacto da cooperação em sua habilidade de permanecerem imparciais, neutros e independentes (FRANKE, 2006). Quando o componente militar está engajado em alguma ação armada, a comunidade humanitária tende a aumentar sua distância em relação a eles (DE CONING, 2007a). Independentemente de oficiais de CMCoord e de CIMIC estarem fisicamente instalados ou não, os oficiais de CIMIC devem buscar ativamente e estabelecer uma relação de trabalho próxima com suas contrapartes de CMCoord (UNITED NATIONS, 2014).

Além do que já foi colocado, os oficiais de CIMIC se beneficiam da interação diária com oficiais de CMCoord por outros motivos. As comunicações devem ser um processo realizado para garantir que o outro parceiro seja bem informado sobre a missão, os recursos e as limitações de outros componentes com a intenção de não causar danos, evitar falsas suposições e mal-entendidos. Todas as operações realizam atividades de CMCoord e de CIMIC e eles devem trabalhar juntos para gerenciar expectativas, além de que a transparência deve ser um aspecto central para construir confiança e um bom relacionamento de trabalho, sendo essencial a informação (UNITED NATIONS, 2014).

Tal relação é melhor descrita como de coexistência, uma vez que ela deve se concentrar em minimizar a competição e o conflito para permitir que os diferentes atores trabalhem no mesmo espaço geográfico. Quando há um objetivo em comum e as partes aceitam traba-

lhar juntas, a coordenação deve se concentrar na melhoria da eficácia e da eficiência dos esforços combinados para servir aos objetivos humanitários (INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE, 2004).

No contexto humanitário da ONU, a coordenação abrange um relacionamento que vai da coexistência à cooperação. Enquanto a cooperação é entendida como uma relação em que os componentes sincronizam suas políticas e comportamentos para realizar ações conjuntas, a coexistência se refere ao nível mínimo de coordenação necessária para desfazer as respectivas ações. Entre esses dois polos, existe uma variedade de possíveis relações que dependem da situação específica, mas na maior parte dos casos as operações de paz da ONU estão mais em direção à cooperação (DE CONING, 2007a).

As políticas da ONU a esse respeito discorrem sobre o que constitui uma relação militar-humanitária apropriada. Isso significa que as forças armadas não podem constituir um ator humanitário uma vez que a ação militar não é motivada pelos princípios humanitários; os militares não devem realizar suas tarefas como se fossem ações humanitárias; os militares podem apoiar ações humanitárias; e em circunstâncias extremas podem prestar assistência humanitária direta, mas somente como último recurso e sob o comando de uma autoridade civil apropriada (mas em situações que ameaçam vidas, os militares devem agir primeiro e coordenarem o quanto antes) (DE CONING, 2007a).

Quando se discute a coordenação civil-militar, além das relações de comando, também estão em jogo relações militares externas com agências civis e com populações civis. As ONGs e as Organizações Intergovernamentais necessitam dos militares para segurança e logística, e as forças militares precisam desses civis para assumir a ajuda humanitária e permitir sua saída (GUTTIERI, 2004).

Os atores militares e humanitários possuem pensamentos e culturas institucionais distintas, representados pela clara cadeia de comando e estruturas organizacionais dos militares, ao contrário da diversidade da comunidade humanitária, além de terem mandatos, objetivos e métodos de trabalho diferentes. É fundamental que os atores militares entendam a complexa rede de assistência humanitária, que inclui organizações internacionais e ONGs locais. A maior parte dos atores humanitários locais estão presentes muito antes da chegada do pessoal internacional e continuam a exercer suas funções após a partida (INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE, 2004; LUCIUS; RIETJENS, 2016).

Assim, o relacionamento UN-CMCoord – UN-CIMIC é complementar e seus respectivos oficiais são parceiros. A função de CIMIC não pode ser executada sem coordenação com os oficiais de CMCoord. Conhecer e compreender os princípios e sistema humanitários,

bem como estabelecer um modo de operação com os oficiais da UN-CMCoord permite assegurar uma melhor coordenação (UNITED NATIONS, 2014).

### 3.3 Estrutura organizacional da CIMIC

As operações de paz tradicionais na década de 1990 tinham o Representante Especial do Secretário-Geral como o chefe, seguido pelo Vice Representante Especial, que normalmente era um funcionário de carreira da ONU e que era o Chefe da Administração (AGUILAR, 2017). Com o conceito de missões integradas, definido no início do capítulo, foram criadas novas funções. O SRSG é responsável por supervisionar as operações de toda missão e passou a ter sob sua subordinação os componentes da missão e o UNCT (responsável por coordenar as diversas agências, fundos e programas da ONU presentes na área da missão) (DECONING, 1999). O Chefe do Componente Militar (*Head of the Military Component – HOMC*) é o responsável pelo planejamento, coordenação e execução das operações militares; o Representante Especial Adjunto do Secretário-Geral/ Coordenador Residente/ Coordenador Humanitário (*Deputy Special Representative of the Secretary-General – DSRSG/ RC/ HC*) é responsável pela coordenação das atividades humanitária e de desenvolvimento; as atividades políticas, de governança e de estado de direito são responsabilidade de outro DSRSG; e, no nível local, o Chefe de Escritório de Campo é responsável pela ligação com as autoridades locais e com a população (UNITED NATIONS, 2010; AGUILAR, 2017).

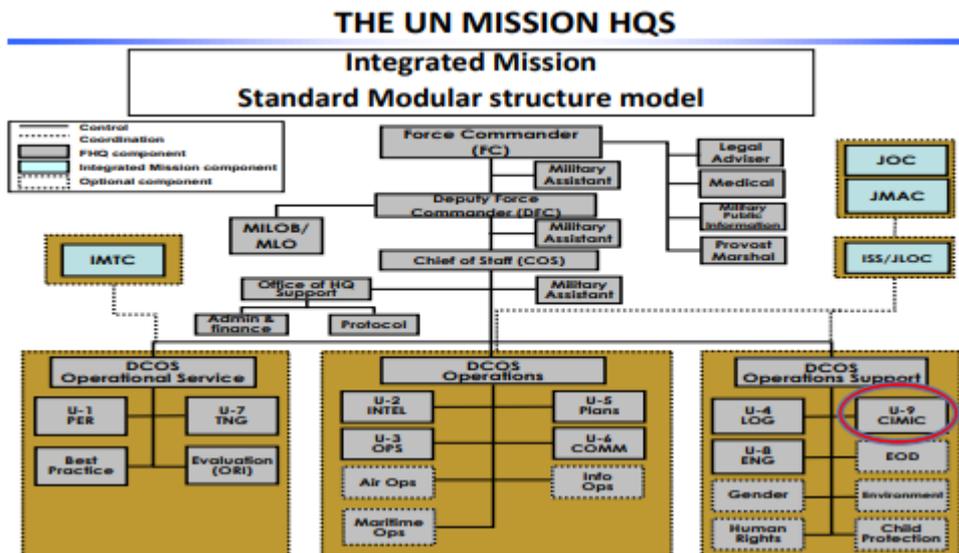
Dentro da hierarquia entre os componentes da missão, a coordenação civil-militar resultou na criação de seções que não faziam parte do organograma das missões tradicionais. O componente militar possui agora a Seção de Assuntos Cíveis (denominado U9) e as unidades nível batalhão têm suas Seções de Assuntos Cíveis (G9), que se ligam dentro de suas áreas de operação com policiais e os civis da própria missão, do Estado anfitrião ou das diversas agências, instituições e organizações internacionais que nele operam (AGUILAR, 2017).

A estrutura de UN-CIMIC fornece um ponto chave para os componentes da missão, além de que ela aumenta, mas não substitui, as estruturas apropriadas de interação entre civis e militares como parte das funções de inteligência, planos, operações atuais e logística (UNITED NATIONS, 2010). Não existe uma maneira única pela qual a CIMIC deve ser estruturada e gerenciada, podendo ela ser organizada de várias formas. Assim, mesmo que o DPO tenha implementado uma política de CIMIC desde setembro de 2002, não há diretrizes específicas de como deve ser sua estrutura de organização. Como a maior parte das missões de paz da ONU possuem estruturas organizacionais levemente diferentes, as estruturas de CIMIC tam-

bém são, com elas possuindo também diferentes conceitos e abordagens doutrinárias (DE CONING, 2007b).

A estrutura a seguir é adequada para uma missão multidimensional com um componente militar acima de 12.000 militares que realizam uma função conjunta e multinacional dentro da missão. A figura mostra a estrutura de um Quartel General (QG) da missão da ONU, principalmente as nove unidades, U1 a U9, que reúne funções comuns com o objetivo de otimizar o alcance do controle e promover a coordenação. A estrutura básica consiste em três entidades: Operações, Suporte de Operações e Serviço Operacional. As funções são organizadas para fornecer a resposta ideal às tarefas exigidas e gerar sinergias entre as funções (UNITED NATIONS, 2014).

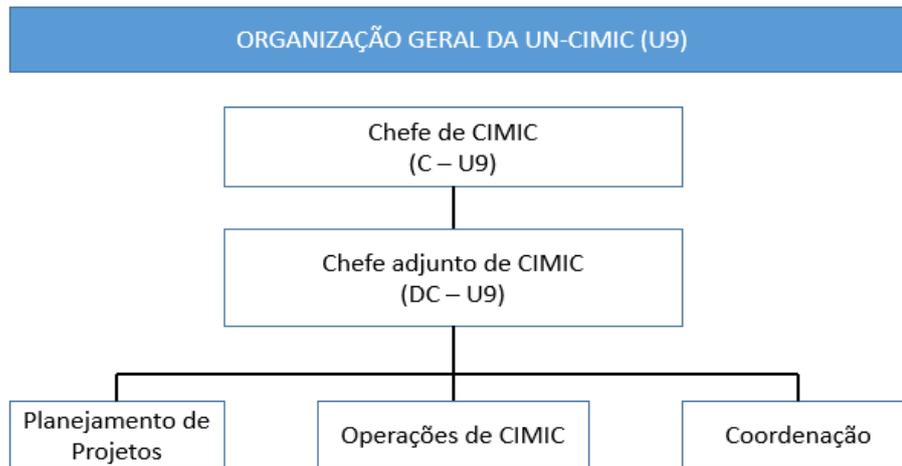
Figura 1 – Modelo de uma missão multidimensional



Fonte: United Nations (2014).

A figura a seguir descreve a organização geral da UN-CIMIC (U-9). A unidade de UN-CIMIC é a principal responsável por todas as questões relativas às operações civis-militares, sendo ela composta pelo chefe de CIMIC (designado por C-U9) e pelo chefe adjunto de CIMIC (*Deputy Chief CIMIC* – DC-U9). As áreas e atividades que são de responsabilidade específica da UN-CIMIC são o planejamento de projetos, as operações de CIMIC e a coordenação (UNITED NATIONS, 2014).

Figura 2 – Estrutura da UN-CIMIC



Fonte: Adaptado de United Nations (2014).

As responsabilidades do U9 são coordenar as operações militares de CIMIC com outras agências da ONU e organizações não-governamentais; planejar programas de relações comunitárias para obter e manter a compreensão e a boa vontade da nação anfitriã e para apoiar operações militares; fornecer as informações operacionais do U-2 (seção de informações militares) obtidas de civis na área de operações; coordenar com o U-3 (seção de operações) sobre as tendências da opinião pública; coordenar com as informações do público militar e do U-3 para garantir que as informações que forem divulgadas não sejam contraditórias; fornecer orientação às unidades da Equipe de Planejamento de Crises na identificação, planejamento e implementação de programas para apoiar as populações civis e fortalecer o desenvolvimento da nação anfitriã; auxiliar o U-3 com operações de informação; e coordenar com assistência civil humanitária e assistência em desastres (comida de emergência, abrigo, roupas e combustível para civis locais) (UNITED NATIONS, 2014).

As estruturas de pessoal e de ligação são compostas pelo nível operacional, nível tático, e coordenação UN-CIMIC e agentes de ligação. No nível operacional tem-se o Diretor Chefe da Célula UN-CIMIC, oficiais de planejamento, operações e coordenação, e os operadores de CIMIC. O nível tático é composto pelos oficiais e pessoal de CIMIC no nível Setor e Batalhão, além dos chamados Comandos Independentes (como a Brigada de Intervenção da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (*Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo – MONUS-*

CO)). Em relação aos oficiais de ligação, tem-se a ligação com os comandos militares e a ligação com as estruturas civis (UNITED NATIONS, 2014).

No nível operacional, o Chefe da UN-CIMIC se reporta ao Chefe do Estado-Maior da Força. Essa unidade é responsável por desenvolver relatórios sobre as operações realizadas, fornecer diretrizes aos setores sobre as prioridades operacionais e manter um banco de dados com todas as informações relacionadas à coordenação civil-militar na missão (CONING, 2007b). Relatórios e fluxo de informações são estabelecidos regularmente entre o nível operacional e tático. Os oficiais da UN-CIMIC devem fornecer informações para todas as ordens e diretrizes do *Force Commander* por meio do link hierárquico regular estabelecido de acordo com a Missão (UNITED NATIONS, 2014).

O U9 pode implementar oficiais de ligação, primeiramente para os comandos do setor, com a finalidade de facilitar as ligações operacionais e táticas e fornecer perícia da UN-CIMIC, dependendo da situação da missão, da geografia e das necessidades e capacidades do comando do setor. Outros oficiais de ligação podem incluir um contato com centros integrados de coordenação (UNITED NATIONS, 2014).

No nível tático, os comandantes de Setor ou do Batalhão podem adaptar ou modificar essa estrutura básica da equipe de acordo com os requisitos da missão. No entanto, essa deve ser uma decisão consensual da liderança da missão nesse nível. As unidades independentes, como aquelas controladas no nível operacional, incluindo forças de reação rápida e unidades logísticas, também podem ter um oficial de CIMIC. Não é comum ter oficiais de CIMIC designados abaixo do nível do batalhão, mas um comandante pode decidir que seu substituto ou diretor executivo tenha responsabilidades de coordenação civil-militar. Independentemente do nível de comando, todo comandante tem uma responsabilidade de CIMIC inerente à sua missão (UNITED NATIONS, 2014).

O nível operacional promove o sucesso do nível tático por meio de orientação operacional, aprovação de projetos junto à liderança da missão e disponibilização de recursos de nível operacional. Uma questão comum, principalmente na coordenação operacional-tática, é a prestação de informações sobre a situação operacional e as atividades de CIMIC, assim como a situação e as atividades de setores e unidades adjacentes. A estrutura operacional de comando e controle da UN-CIMIC consiste em propagar avaliações e outras informações para baixo, ao mesmo tempo em que exige pessoal de nível tático para fornecer relatórios e avaliações para disseminar o entendimento da situação em nível operacional (UNITED NATIONS, 2014).

Sob a direção do Chefe do Estado-Maior da Força, as funções do Chefe UN-CIMIC são aconselhar e representar o *Force Commander*; planejar, coordenar e supervisionar a exe-

cução da estratégia do componente sobre UN-CIMIC; orientar as atividades de UN-CIMIC; preparar e atualizar planos de UN-CIMIC, Procedimentos Operacionais Padrão (*Standarts Operating Procedures – SOPs*), diretrizes e orientações; fornecer dados para o processo de análise da missão; assegurar a ligação entre o QG da Força e os outros componentes e agências, além de gerenciar o treinamento de UN-CIMIC (UNITED NATIONS, 2014).

As funções do Oficial de Operações do UN-CIMIC incluem auxiliar o vice U9 de UN-CIMIC; gerenciar e coordenar as atividades de UN-CIMIC em execução; coordenar com QG e oficiais de UN-CIMIC dos batalhões; fornecer assessoramento para *briefings* de UN-CIMIC conforme o caso; sincronizar as atividades de UN-CIMIC com operações de informação sob a direção do U9; supervisionar os sargentos de operações de UN-CIMIC; e fazer ligação com o nível operacional civil no que diz respeito às atividades correntes de UN-CIMIC (UNITED NATIONS, 2014).

O Oficial de Planejamento do UN-CIMIC (*U9 Plans*) tem como funções auxiliar o U9 na preparação de planos de UN-CIMIC, SOPs e diretrizes; auxiliar o vice chefe nos projetos de UN-CIMIC e no gerenciamento de tarefas; auxiliar o vice chefe na coordenação de treinamento sobre UN-CIMIC na missão; auxiliar o vice chefe na gestão de informações e documentos de UN-CIMIC; coordenar e se ligar com o nível operacional civil com relação às funções de planejamento do UN-CIMIC; fornecer dados para avaliações de UN-CIMIC e *briefings* conforme o caso; e supervisionar os sargentos de planejamento do UN-CIMIC (UNITED NATIONS, 2014).

Já o Oficial UN-CIMIC do Batalhão e Setor (G9) possui como atividades articular e coordenar de forma apropriada, com os outros parceiros a nível setorial/unidade (UN-CMCoord, assuntos civis, polícia da ONU, ONGs e outros atores locais); supervisionar a condução de reconhecimento para fornecer ao comandante entendimento da situação na Área Operacional de Responsabilidade (*Area of Operational Responsibility – AOR*) e recomendar ações UN-CIMIC; fornecer avaliações de UN-CIMIC em conformidade com os SOPs; planejar, coordenar e supervisionar a execução de projetos de UN-CIMIC no Setor/Unidade; sincronizar as ações de UN-CIMIC com as operações de informação da sua AOR; e oferecer treinamento em UN-CIMIC para os militares ou civis relacionados ao setor ou unidade (UNITED NATIONS, 2014).

A coordenação civil-militar amplia as estruturas apropriadas para a interação entre civis e militares. No entanto, ela não substitui outras estruturas, como as funções de inteligência, planos, operações atuais e logística. É essencial que os Oficiais de CIMIC tenham as competências necessárias para realizar ligação e compartilhamento de informações, coordenação, planejamento adaptativo, gerenciamento de projetos, comunicações, e negociação e me-

dição. Assim, os oficiais militares com responsabilidades de coordenação civil-militar devem possuir, não somente habilidades que vem por meio de treinamento, mas também devem ser selecionados devido a suas capacidades e talentos. Além de serem bons soldados em um sentido tradicional, devem ser capazes de pensar e agir além do escopo normal de militares em um ambiente de operações complexo, dinâmico e interdependente, mantendo a visão geral e o longo prazo sempre em mente (UNITED NATIONS, 2014).

Os oficiais da UN-CIMIC devem estar bem informados sobre uma ampla gama de planos, avaliações e estruturas relativas a vários aspectos do conflito. Além disso, devem compreender que estão construindo, assim como capacidade física, confiança na população local. É importante que eles sejam capazes de se comunicar efetivamente tanto com civis (incluindo policiais) como com militares, sendo então necessário possuir habilidades de negociação e mediação, como será mostrado mais adiante (UNITED NATIONS, 2014).

Os oficiais de CIMIC normalmente trabalham sozinhos, mas, em alguns casos, possuem uma equipe de três a cinco pessoas, dependendo da carga de trabalho. Nos casos em que não há grave ameaça à segurança, a maior parte do trabalho do batalhão é em apoio às operações de CIMIC e, em tais casos, o Oficial pode alocar mais funcionários. Já em outros casos, como durante uma crise humanitária, o Oficial de CIMIC precisa gerenciar um CMOC, coordenar várias reuniões diárias com diferentes setores humanitários e processar uma grande quantidade de pedidos de escolta (DE CONING, 2007b).

Nesse sentido, não existe um modelo de tamanho único para todos, uma vez que a estrutura de CIMIC deve se adaptar à situação e missão. Os níveis operacional e tático se apoiam mutuamente (UNITED NATIONS, 2014). Mesmo não existindo doutrinas e diretrizes específicas sobre a estrutura organizacional das unidades ou células de CIMIC, é provável que exista algum tipo de estrutura CIMIC no nível da matriz e do setor. Ainda que haja pequenas diferenças entre as missões, essas estruturas de CIMIC serão responsáveis pelas operações de CIMIC, que são bastante semelhantes entre as diferentes missões (DE CONING, 2007b).

### **3.4 Funções**

As funções de coordenação civil-militar correspondem a ligação civil-militar e o compartilhamento de informações, e a assistência civil, que engloba dois tipos de atividades, o apoio à missão e o apoio à comunidade. Todas as atividades de CIMIC se enquadram em uma dessas duas funções.

#### **3.4.1 Ligação civil-militar e o compartilhamento de informações**

A ligação civil-militar e o compartilhamento de informações constituem a essência de todas as atividades operacionais da CIMIC. A ligação é a principal função dos oficiais de CIMIC, além de ser a base para que as operações de apoio à missão e apoio à comunidade possam ser realizadas. O gerenciamento de informações é um importante aspecto do trabalho de CIMIC que possui um efeito direto sobre a eficácia de todos os componentes da missão (DE CONING, 2007b).

Essa é uma função realizada para fornecer apoio na gestão da interação civil-militar com o objetivo de ajudar nos esforços do HOMC na implementação do mandato da missão. Caso nenhuma relação do componente militar com a polícia e os parceiros civis tenha sido estabelecida, os oficiais de CIMIC podem atuar como primeiro ponto de entrada para iniciar esse vínculo e ainda devem garantir que seus componentes militares estejam cientes dos benefícios e das sensibilidades quando trabalharem com policiais e parceiros civis, principalmente com os agentes humanitários. Além disso, essa interação deve ser baseada em uma estrutura e processo apropriados que garanta o fluxo transparente de informações, levando em consideração a confidencialidade e o cuidado ao manusear informações confidenciais. Na maior parte dos casos, essa colaboração ocorre por meio de estruturas de coordenação de campo integradas e é formalizada na Estrutura Estratégica Integrada (*Integrated Strategic Framework – ISF*) da missão (UNITED NATIONS, 2014).

As potenciais áreas de interação são constituídas pelos arranjos de ligação, compartilhamento de informação, planejamento de contingência, uso de escolta militar para comboios humanitários, proteção de civis, provisão de assistência direta em último caso e uso de ativos militares para apoiar tarefas humanitárias (assistência indireta e apoio a infraestruturas). A ligação civil-militar tem como finalidade fornecer a coordenação necessária para facilitar e apoiar o planejamento e a condução das atividades e operações de todas as agências na área da missão. O objetivo da ligação é maximizar e explorar oportunidades para criar condições favoráveis para que as organizações civis e os parceiros, principalmente o governo do país anfitrião, permitam que o processo de paz se desdobre e contribuam para alcançar os objetivos da missão (UNITED NATIONS, 2014).

A ligação ocorre quando é estabelecido um canal de comunicação entre dois ou mais elementos com a intenção de trocar informação. Nas operações de paz, a finalidade é coordenar as iniciativas, campanhas e programas de vários componentes da missão, e os da missão e de outras agências. No âmbito da coordenação civil-militar, a ligação se refere às atividades realizadas pelos funcionários de CIMIC em todos os níveis para garantir a troca de informações entre o nível de comando militar e suas contrapartes civis (DE CONING, 2007b).

Todo programa, escritório ou unidade é responsável pela ligação e, em alguns casos, é estabelecida uma unidade especializada ou escritório para facilitar a coordenação. A maior parte das missões são desdobradas com oficiais de CIMIC na Força e na Sede. Não é comum entre os países contribuintes de trocas desdobrar batalhões e outras unidades especializadas com uma capacidade de coordenação dedicada, mas, quando desdobradas, essas unidades logo percebem a necessidade de nomear um Oficial CIMIC de ligação (DE CONING, 2007b).

A principal tarefa da função de ligação é coletar informações de fontes abertas. Após isso, está o monitoramento e a avaliação da situação civil e humanitária, e fornecer um “aviso prévio” para a agência relevante da missão. Em seguida está a promoção da proteção da força por meio de contatos positivos com as autoridades civis (e também com possíveis antagonistas). Além disso, está a coleta de informações relevantes sobre as organizações civis que trabalham na AOR e a divulgação dessas informações para aqueles que precisam delas. Os oficiais de CIMIC devem fornecer informações dentro dos limites operacionais e de segurança para as organizações civis sobre as atividades da força e a situação de segurança. Outra tarefa é a coordenação e cooperação com os atores civis necessários no planejamento e na condução das operações (UNITED NATIONS, 2014).

Os Diretores de CIMIC no nível de Sede e Setor, e os oficiais que executam a função de CIMIC no nível da unidade configuram o esforço dedicado da força militar para garantir que haja uma significativa troca de informações entre o componente militar em todos os seus níveis, atores externos (agências internacionais e ONGs) e as contrapartes civis internas (comunidade local e autoridades). A coordenação das missões é uma responsabilidade compartilhada, sendo que nenhum componente (político, segurança, humanitário, desenvolvimento, entre outros) deve ser o ponto central em torno do qual os outros são coordenados. A ligação ocorre quando a informação é trocada. Como ela é mais eficaz entre os componentes que são diretamente interdependentes entre si, a maior parte da coordenação ocorre dentro dos setores, como entre todos aqueles que estão envolvidos no apoio e na organização de uma eleição, por exemplo (DE CONING, 2007b).

A ligação é conduzida de várias formas, seja por meio de reuniões (regulares, ad hoc, oficiais ou informais), se envolvendo com as várias agências na área da missão, interagindo com a população local, ou então por meio de patrulhas (UNITED NATIONS, 2014). Os oficiais de CIMIC precisam atingir suas contrapartes de maneira proativa e desenvolver relacionamentos construtivos para trocar informações em um ambiente de confiança e respeito mútuo. Eles devem estar bem informados sobre os mandatos, objetivos, capacidades, limitações, conceitos operacionais e prioridades da missão (DE CONING, 2007b).

O contato pode ser alcançado por meio da comunicação verbal (por meio de reuniões presenciais ou alguma forma de comunicação por telefone ou rádio) ou da troca de informações escritas. Os oficiais de CIMIC ainda podem estabelecer, caso as circunstâncias exigirem, um centro de operação, como os chamados CMOCs ou CCs. É fundamental que qualquer Oficial de CIMIC sejam bons comunicadores. Isso implica que eles devem ser fluentes no idioma da missão; caso trabalhem com a comunidade local, ter conhecimento prático da língua local; devem ser bons em negociação; ter experiência em participar e presidir reuniões de forma construtiva e eficiente; e sempre devem estar prontamente acessíveis para suas contrapartes civis. Os oficiais de CIMIC devem ter o equipamento necessário para que eles possam realizar sua tarefa de ligação. Assim, eles devem ter seu próprio meio de transporte para se dirigirem às reuniões, equipamento de comunicação e de informática para escrever relatórios (DE CONING, 2007b).

Quando uma solicitação para o apoio militar é feita, o Oficial de CIMIC recebe a solicitação, a processa e envia para o nível de comando operacional relevante para aprovação. Se aprovado, o oficial fornece um feedback para a agência que fez a solicitação, facilita o planejamento da tarefa e coloca em contato os operadores táticos para a sua execução. O Oficial de CIMIC deve monitorar a execução da tarefa, facilitar uma Revisão Pós-Ação quando apropriado e relatar o resultado do suporte prestado dentro das estruturas de relatórios da CIMIC (DE CONING, 2007b).

O sucesso da coordenação civil-militar está diretamente ligado à qualidade e quantidade de informações compartilhadas. Assim, os oficiais de CIMIC em todos os níveis precisam entender quais são as informações que podem ser exigidas deles e quais informações eles precisam obter de uma perspectiva militar. Do ponto de vista militar, a informação que será mais útil é uma compreensão do ambiente civil em que as forças armadas estão operando e a natureza dos pedidos de apoio militar que podem ser antecipados. Com o intuito de compreender o ambiente civil, o Chefe da UN-CIMIC deve desenvolver e manter informações relacionadas a isso periodicamente (DE CONING, 2007b).

O Oficial da CIMIC precisa ser sensível à diferença entre a inteligência operacional e as informações da CIMIC e garantir que esses dois tipos de informações sejam reunidos, processados e disseminados separadamente. Isso garantirá que o esforço da CIMIC não seja prejudicado por suspeitas ou medos do lado dos parceiros humanitários de que as informações que eles trocam com o Oficial da CIMIC possam ter um impacto negativo em sua imparcialidade e neutralidade. (DE CONING, 2007b, p. 125-126, tradução nossa<sup>33</sup>).

---

<sup>33</sup> No original: “*The CIMIC Officer needs to be sensitive to the difference between operational intelligence and CIMIC information, and ensure that these two types of information are gathered, processed, and disseminated separately. This will ensure that the CIMIC effort is not undermined by*

Um Oficial de CIMIC reúne informações sobre o ambiente por meio da ligação porque ele é o responsável por aconselhar seu comandante sobre todos os assuntos relacionados à relação civil-militar. Não é possível treinar todos os soldados e todos os trabalhadores humanitários e de desenvolvimento como especialistas em CIMIC ou CMCoord. No entanto, ao treinar alguns, se cria uma capacidade de aconselhamento dentro do sistema. Os oficiais de CIMIC são estrategicamente colocados em todos os centros de comando para atuar como uma interface entre os atores militar e civil, e para aconselhar os comandantes sobre quais ações devem ser tomadas quando se estabelece contato com várias agências civis em qualquer área da missão. Os oficiais de Ligação são militares que possuem a função específica de estabelecer um canal de comunicação entre as forças da missão e as agências civis (DE CONING, 2007b).

Do lado civil, as informações que o componente civil da missão, as agências da ONU, ONGs, a comunidade e as autoridades locais mais estão interessadas são informações em relação à situação de segurança e informações relativas à assistência que os militares podem oferecer. Em relação às informações de segurança, as agências civis estão interessadas em qualquer informação que lhes permita uma melhor visão dos riscos e ameaças que podem enfrentar, como incidentes relacionados à segurança, ameaça e incidente de minas, condições de estradas e qualquer ação militar que possa resultar em um aumento de tensão em uma área específica. Assim, os Oficiais de CIMIC devem ter conhecimento sobre qualquer tipo de informações relacionado à segurança por meio da participação em *briefings* e por meio de reuniões individuais com pessoal relevante. No caso de informações classificadas, os Oficiais de CIMIC devem consultar especialistas e decidir quais informações podem ser compartilhadas com os atores civis. Com isso, é preciso sensibilizar seus colegas sobre a necessidade de compartilhar informações e se abster de classificar desnecessariamente informações que podem ser úteis para os parceiros civis. Em relação ao apoio militar, estes podem se dar na forma de segurança ou de ativos (DE CONING, 2007b).

O suporte de segurança normalmente ocorre por meio de uma escolta militar para um comboio ou missão civil. Assim, os oficiais de CIMIC precisam se familiarizar com a política básica da ONU a esse respeito, quaisquer políticas específicas da missão e com a capacidade, experiência e disposição das unidades militares. Além disso, precisam estar familiarizados com o escopo da necessidade da escolta como o número de agências civis que requerem escolta regularmente, o tamanho dos comboios civis e o tipo de carga que transportam, e as ro-

---

*suspicion or fears on the side of the humanitarian partners that the information they exchange with the CIMIC Officer may impact negatively on their impartiality and neutrality”.* (DE CONING, 2007b, p. 125-126).

tas mais utilizadas. Esse tipo de informação deve ser compartilhado com os planejadores militares para que eles possam decidir qual é a melhor forma de atender a essa necessidade (DE CONING, 2007b).

Quando se trata do uso de recursos militares para apoiar as atividades dos parceiros civis na área de responsabilidade do Oficial de CIMIC, ele deve desenvolver e manter um banco de dados com os recursos potenciais que a força militar pode oferecer e as necessidades potenciais de tais serviços. Esse banco de dados permite que o Oficial de CIMIC responda de maneira eficaz e apropriada qualquer solicitação de assistência, principalmente em situações de emergência (DE CONING, 2007b).

Visto que a maior parte das unidades militares é alternada a cada seis meses e que há uma rotatividade dos Oficiais de CIMIC nos níveis da Força e da Sede a cada ano, a memória institucional é um grande problema para o componente militar em qualquer operação de paz. Assim, a manutenção dessas bases de dados é essencial para garantir que a memória institucional seja transferida entre as unidades e entre os Oficiais. Os Projetos de Impacto Rápido (*Quick Impact Projects – QIPs*), por exemplo e que serão explicados mais adiante, normalmente levam mais de seis meses para progredir da proposta para a finalização, implicando que um projeto que foi identificado por uma unidade pode ser implementado por outra. Portanto, é extremamente importante um banco de dados bem mantido, de baixa tecnologia e facilmente transferíveis (DE CONING, 2007b).

A CIMIC possui um importante papel no auxílio de atividades humanitárias. Em relação ao compartilhamento de informações, a DSRSG/ RC/ HC deve assegurar que arranjos sejam postos em prática para compartilhar com o componente militar detalhes apropriados de planos humanitários e de desenvolvimento e operações atuais. Existem muitos fatores que prejudicam a coordenação, a se destacar o grande número de atores locais e internacionais envolvidos, e o amplo escopo de diferentes atividades que esses atores realizam. A interação entre os diferentes atores e entre as múltiplas dimensões explica a complexidade inerente às operações (UNITED NATIONS, 2014).

No nível tático ou setorial ou no nível local, a ligação e o compartilhamento de informações são realizados por vários componentes sob a liderança do Chefe do Escritório de Campo. Os oficiais em nível local podem fornecer um efeito multiplicador de força bastante útil em apoio a esse trabalho, sendo necessária uma estreita cooperação entre os oficiais de CIMIC, policiais e parceiros civis para assegurar unidade de esforço e consistência de abordagem. Os oficiais de Assuntos Civis possuem o mandato de garantir a consistência do esforço da missão no nível local e podem fornecer assessoria aos oficiais de CIMIC no contexto

geral estratégico, político e social da implementação do mandato (UNITED NATIONS, 2014).

Uma grande quantidade de conhecimento e informação é trocada em reuniões, sessões de grupos de trabalho e outros eventos coordenados. No entanto, os oficiais da UN-CIMIC devem abster-se de convocar reuniões duplicadas ou redundantes, a menos que haja uma lacuna de coordenação identificada. Por exemplo, em fases anteriores ou em momentos de maior perigo, a UN-CIMIC pode organizar reuniões de coordenação para compartilhar informações de segurança com outros participantes importantes (UNITED NATIONS, 2014).

A ligação e o gerenciamento de informações estão no centro de todas as atividades de CIMIC. O Oficial de CIMIC passa a maior parte de seu tempo obtendo e trocando informações por meio do contato, gerenciando informações em algum tipo de banco de dados e disponibilizando as informações, conforme necessário, a colegas militares e parceiros civis. Assim, o Oficial de CIMIC desempenha dois papéis principais, sendo eles o fornecimento de informações ao componente militar sobre o ambiente e as carências civis, bem como a necessidade de manter os parceiros civis informados sobre os riscos de segurança e informações relacionadas (DE CONING, 2007b).

Quando são feitos os pedidos de apoio militar (apoio à missão ou apoio à comunidade), o Oficial de CIMIC recebe a solicitação, processa e a submete ao nível de comando operacional apropriado. Após aprovado, o Oficial de CIMIC facilita o planejamento da tarefa e coloca os operadores táticos relevantes em contato direto um com o outro para a execução da tarefa. Ele ainda deve monitorar a ação, facilitar uma análise pós-ação e, quando apropriado, informar o resultado do apoio prestado dentro das estruturas de relatórios da CIMIC. A ligação eficaz e o gerenciamento de informações significativas são fatores essenciais para o sucesso das missões (DE CONING, 2007b).

### 3.4.2 Assistência civil

A Assistência Civil é uma função de apoio que inclui dois tipos de atividades relacionadas realizadas pelo componente militar de uma operação de paz da ONU multidimensional: o apoio à missão e o apoio à comunidade. Essas atividades devem ser realizadas conforme apropriado e dentro das capacidades da missão. Enquanto a atividade de apoio à missão é a cooperação oferecida a qualquer agência ou componente civil pelo componente militar e que visa garantir uma resposta coordenada da missão às solicitações de assistência dos atores humanitários e de desenvolvimento, o apoio à comunidade visa facilitar a interação entre a mis-

são e a população civil local e autoridades em relação a projetos realizados pelo componente militar (UNITED NATIONS, 2014).

#### 3.4.2.1 Apoio à missão

A função de suporte à missão se refere à cooperação estendida a qualquer componente ou agência civil pelo componente militar. Nelas, os Oficiais de CIMIC normalmente são responsáveis pelo planejamento, coordenação e facilitação das ações das unidades militares responsáveis pela realização da tarefa. O apoio à missão é o suporte aos atores humanitários e de desenvolvimento. Dentre as tarefas de apoio à missão tem-se quando o componente militar fornece escolta armada para um comboio de ajuda humanitária; quando uma unidade militar proporciona transporte e participa de uma missão conjunta de avaliação civil-militar; e quando as forças militares apoiam o componente ou agência responsável por organizar uma eleição com apoio de segurança, logística e comunicação (DE CONING, 2007b).

O apoio à missão envolve quatro estágios: identificar o objetivo comum, planejamento conjunto, coordenação operacional e avaliação conjunta. É necessário haver um acordo sobre a identificação do problema e o que precisa ser feito, uma vez que se existir um objetivo em comum será possível cooperar. O segundo passo é planejar a ação em conjunto, visto que o processo de planejamento ajuda a desenvolver um maior entendimento entre os parceiros participantes. Durante a realização da ação é necessária uma coordenação operacional contínua, sendo importante que aqueles que realizam a tarefa estejam envolvidos no planejamento e estejam totalmente informados sobre como assegurar a coordenação. Deve estar sempre claro quem são as pessoas responsáveis pela coordenação e quais canais de comunicação serão utilizados. Em seguida, é importante que as ações conjuntas terminem com alguma forma de avaliação conjunta, denominada Avaliação Após Ação. Ela deve avaliar se o objetivo comum foi alcançado, identificar as áreas problemáticas que precisam ser melhoradas no futuro e identificar quais foram as melhores práticas e avaliações aprendidas para que possam ser compartilhadas com outros que possam empreender ações conjuntas semelhantes no futuro (DE CONING, 2007b).

As circunstâncias específicas de cada missão precisam ser levadas em consideração, uma vez que, caso as forças de paz estejam em um ambiente em que a força é usada para manter a paz e a segurança em uma determinada área, é provável que não haja muito espaço para o apoio à missão fora do âmbito da segurança. No entanto, em situações em que o uso da força é mínimo, as operações de apoio à missão constituem uma realidade operacional diária (DE CONING, 2007b).

As atividades de apoio à missão dependem da construção de relacionamentos por meio da ligação civil-militar e do conhecimento mútuo. A base para o sucesso dessas operações é o respeito entre os componentes e as agências pelo mandato e função de cada um. Tal respeito só é alcançado pela total compreensão do mandato, funções, procedimentos operacionais e os princípios de cada um no contexto da missão como um todo. Há frequentemente uma rotação dos militares, o que tende a atrapalhar esse processo, enquanto que muitos civis da ONU permanecem por mais tempo na área da missão. Os Oficiais de CIMIC terão que fazer um esforço especial a mais para informar as unidades táticas sobre o papel e os mandatos de seus parceiros civis, e sobre os princípios e diretrizes que eles precisam observar durante qualquer operação de apoio à missão. Essa é uma das razões pelas quais é importante envolver pessoal tático no processo de planejamento e avaliação (DE CONING, 2007b; UNITED NATIONS, 2014).

A estrutura geral de comando, gerenciamento e tomada de decisões de uma operação de suporte à missão é uma área problemática que precisa ser muito bem definida. Na maior parte dos casos é aconselhável manter a coordenação, o comando e o gerenciamento separados. A coordenação deve ser alcançada por meio das quatro etapas já descritas e se houver um objetivo e um plano comum claros, cada parceiro deve executar suas próprias ações de acordo. Por meio da coordenação operacional, os parceiros poderão compartilhar informações sobre o progresso e as dificuldades, e sincronizar e ajustar suas ações (DE CONING, 2007b).

Existem três tipos de apoio à missão: fornecer segurança, apoio logístico e iniciativas conjuntas. O fornecimento de segurança é uma das formas mais comuns de apoio do componente militar a seus parceiros civis e, tipicamente, será mencionado no mandato da missão e nas Regras de Engajamento. Essa atividade é mais frequente na forma de escolta armada ou por meio do fornecimento de segurança de uma área. Em casos singulares, o componente militar fornece segurança para instalações (como proteção de um depósito, por exemplo). A forma mais comum é a escolta armada a um comboio humanitário e, para esse tipo de operação, a ONU desenvolveu diretrizes específicas (DE CONING, 2007b).

Nesse caso, as forças militares devem usar como último recurso e se concentrar na assistência indireta e no apoio à infraestrutura, uma vez que a assistência direta é melhor realizada pelos atores humanitários. O Direito Internacional Humanitário procurou construir a distinção entre o domínio militar e o domínio não militar, procurando criar o que agora é comumente chamado de "espaço humanitário". Ao procurar consolidar este espaço humanitário, o uso de escoltas armadas ou militares para comboios humanitários geralmente não é apropriado, devendo ser utilizado somente em último recurso, uma vez que pode comprometer a percepção da imparcialidade da agência humanitária e qualquer uso de recursos militares deve

assegurar que a operação humanitária mantenha seu caráter internacional e multilateral. No entanto, quando não houver agentes humanitários presentes no terreno ou quando eles forem incapazes de fornecer bens e serviços urgentemente necessários que podem resultar em perdas de vida, os militares podem ser utilizados como último recurso para preencher essa lacuna (UNITED NATIONS, 2014).

O apoio logístico normalmente ocorre por meio do fornecimento de transportes (rodoviário, aéreo ou aquático), disponibilização de equipamentos de recuperação ou outros equipamentos especializados para agências civis ou cooperação com a coordenação de serviços logísticos. O fornecimento de transporte é uma das atividades de suporte mais frequente. Eles ainda possuem seus próprios meios de comunicação, podendo fornecer serviços de comunicação a outros em uma emergência quando os serviços normais de telecomunicações não estiverem operando. Além disso, o componente militar muitas vezes é o único com capacidade para fornecer serviços especializados, como previsão do tempo e controle do tráfego aéreo (DE CONING, 2007b). Assim, pode ser realizada assistência indireta, como transporte de mercadorias de emergência, construção de acampamentos e abrigos, fornecimento de fontes de água, limpeza de minas, entre outros. Já a assistência direta é a distribuição presencial de bens e serviços, como entrega de bens de socorro, prestação de primeiros socorros, transporte de pessoas, entrevistas com refugiados, localização de famílias, entre outros (UNITED NATIONS, 2014).

O apoio à missão para DDR e SSR também pode ser realizado, o que inclui assistência às atividades de DDR; assistência de capacitação militar do país anfitrião, orientação e desenvolvimento de lideranças; treinamento das forças de segurança da nação anfitriã; inclusão das forças de segurança em projetos de assistência civil; e apoio a eventos e instituições que promovam o diálogo entre civis e militares na sociedade civil. (UNITED NATIONS, 2010). O pessoal militar e policial pode participar e apoiar missões conjuntas de avaliação com atores externos civis. Nestes tipos de atividades, a unidade militar responsável deve prover segurança, transporte e pessoal especializado (UNITED NATIONS, 2014).

Já as iniciativas conjuntas se referem a qualquer situação em que o pessoal militar participa e apoia uma atividade conjunta com agências civis, como uma avaliação conjunta. Nessas atividades, a unidade militar responsável é passível de fornecer segurança, transporte e pessoal especializado.

As atividades de suporte à missão são uma parte crítica da função geral da CIMIC. Representa a esfera de coordenação onde o componente militar apoia e coopera com seus colegas parceiros civis externos. Estes serão componentes civis da missão de paz ou agências civis, ONGs ou outras entidades

civis que operam ou visitam a área da missão. Os oficiais da CIMIC devem estar bem informados sobre os princípios e diretrizes genéricos e específicos da missão que são aplicáveis às ações de apoio da missão e fazer um esforço especial para educar a si mesmos e seus colegas militares sobre os papéis e mandatos dos vários componentes e agências civis que operam na área da missão. (DE CONING, 2007b, p. 140, tradução nossa<sup>34</sup>).

Na medida em que os Oficiais de CIMIC no nível Setor e Batalhão coordenam os eventos que levam à execução das operações de apoio à missão, essas atividades normalmente são realizadas no nível tático por militares que receberam treinamentos sobre CIMIC. Assim, os Oficiais de CIMIC têm que fazer um esforço especial para assegurar que essas unidades táticas sejam informadas sobre os princípios e diretrizes que eles precisam manter durante as operações de paz (DE CONING, 2007b).

O principal aspecto do apoio à missão é a criação de um ambiente seguro para permitir que agentes humanitários e de desenvolvimento possam operar. O apoio à missão pode ter consequências potencialmente negativas e não intencionais, as quais precisam ser cuidadosamente considerados e planejados adequadamente com todos os interessados (UNITED NATIONS, 2014).

#### 3.4.2.2 Apoio à comunidade

O apoio à comunidade se refere às atividades de CIMIC em apoio às comunidades locais, com a intenção de melhorar e normalizar suas vidas. Tais operações visam reforçar a confiança no processo de paz, criar uma relação positiva entre as forças da missão e a comunidade anfitriã e apoiar os esforços da população local para melhorar suas vidas em um contexto de paz pós-conflito. É comum que as comunidades que emergem de anos de conflito hesitem em reconstruir sua infraestrutura comunitária e normalizar suas atividades culturais e sociais, uma vez que temem a volta da violência. Nesse sentido, tais iniciativas também visam apoiar as comunidades locais nesse esforço e aumentar sua confiança por meio dos recursos disponíveis para a missão (DE CONING, 2007b).

Esses projetos normalmente são relacionados ao reparo ou reabilitação de infraestrutura física que podem ser solicitados por qualquer organização ou entidade civil através de es-

---

<sup>34</sup> No original: “*Mission support activities are a critical part of the overall CIMIC function. It represents the sphere of coordination where the military component supports and cooperates with its fellow external civilian partners. These will be either civilian components of the peace mission or civilian agencies, NGOs or other civilian entities that operate in or visit the mission area. CIMIC Officers must be well briefed on the generic and mission-specific principles and guidelines that are applicable to mission support actions and make a special effort to educate themselves, and their military colleagues, on the roles and mandates of the various civilian components and agencies that operate in the mission area*”. (DE CONING, 2007b, p. 140).

truturas apropriadas de coordenação de missão, ou propostas pelo componente militar por meio do processo civil-militar apropriado. Ambos os tipos de atividade podem e geralmente são implementados como QIPs<sup>35</sup>. O pessoal de CIMIC é um dos principais responsáveis no planejamento e implementação de QIPs, correspondendo a uma área de grande expectativa na missão. Os projetos de apoio à comunidade variam de missão para missão e a UN-CIMIC deve conduzir esses projetos de assistência comunitária com atores externos e internos e nunca sozinho. Estes devem se basear nas necessidades e prioridades das comunidades locais e no aconselhamento das agências civis (UNITED NATIONS, 2014).

Dentre as iniciativas de apoio à comunidade, tem-se projetos de infraestrutura (reabilitação de edifícios, reconstrução de estradas e pontes, reconstrução de serviços de água e saneamento, reabilitação do fornecimento de eletricidade); apoio a serviços sociais (provisão de informações para entender as necessidades das comunidades, treinamento de pessoal médico, treinamento vocacional e de professores); apoio à atividade econômica (reabilitação de um mercado e suporte a determinados setores); e atividades socioculturais (capacitação de jovens, apoio a iniciativas de gênero e ambientais, reabilitação de locais esportivos e suporte à cerimônias tradicionais). A reabilitação de escolas, igrejas e clínicas são as atividades mais comuns, mas também pode ser um empreendimento bastante complexo (DE CONING, 2007b).

Os oficiais de CIMIC no nível setorial e de batalhão se envolvem na identificação, planejamento e supervisão das operações de apoio comunitário, enquanto que os oficiais no nível da sede, geralmente, comprometem-se na definição de políticas e diretrizes para as operações de apoio à comunidade. O ciclo do projeto a ser empreendido envolve avaliação, projeto, acordo, implementação, monitoramento e avaliação, e encerramento. Do mesmo modo, as fases de gerenciamento englobam identificação, planejamento, consulta e coordenação, aprovação, implementação, monitoramento e avaliação. Os projetos de CIMIC, se executados profissionalmente, devem, provavelmente, resultar em proteção da força, sentimentos positivos em relação à unidade militar e à operação de paz em geral, e cobertura positiva da mídia. No entanto, quando os projetos são realizados para “conquistar corações e mentes” e atrair a cobertura da mídia (o que é contrário aos princípios e diretrizes da ONU) eles estão sujeitos a ter

---

<sup>35</sup> Os QIPs são projetos de pequena escala, de rápida implementação e de benefício para a população local. Eles são financiados por meio do orçamento da missão e visam fornecer um mecanismo para apoiar, a curto prazo, atividades no nível local nas áreas de saúde, educação, infraestruturas públicas e serviços sociais. Os QIPs são projetados para promover e facilitar os esforços de apoio à paz, e para reforçar a capacidade e a confiança no mandato e no processo de paz, criando uma relação positiva entre a comunidade anfitriã e os atores externos. Os QIPs se destinam a apoiar projetos pequenos, mas estrategicamente selecionados e são frequentemente relacionados à criação, reparo e reabilitação da infraestrutura física (DE CONING, 2007b; UNITED NATIONS, 2014).

o efeito oposto, podendo causar consequências negativas a curto, médio e longo prazo (DE CONING, 2007b).

Os projetos de apoio à comunidade devem ser realizados de acordo com as necessidades da comunidade, conforme identificadas por elas e de acordo com as suas prioridades – e não pelo Oficial de CIMIC ou qualquer outro ator externo. É necessário assegurar que todas as iniciativas sejam coordenadas com as autoridades civis apropriadas para que os projetos não substituam ou cumpram uma função que deveria ter sido realizada por uma autoridade ou agência civil e para que apoie programas e iniciativas maiores em andamento nesse setor. Além disso, todos os projetos devem ser de propriedade conjunta e administrados pela comunidade ou autoridade local que ela pretende apoiar. Assim, deve existir um comitê ou algum tipo de órgão de decisão conjunta que supervisiona e gerencia o projeto (DE CONING, 2007b).

Os projetos de apoio à comunidade não devem ser realizados em situações em que os *peacekeepers* estão envolvidos em contínuas hostilidades, uma vez que podem colocar em risco as comunidades locais e outros atores civis que estão envolvidos no projeto. Nesse sentido, esses projetos são mais adequados nas fases pós-conflito ou da construção da paz. No entanto, isso varia de missão para missão. As autoridades e as agências civis não devem se tornar dependentes dos recursos ou do apoio da força militar. Além disso, todos os projetos devem ser guiados pelo compromisso do “*do no harm*”, ou seja, eles não devem promover o conflito, prejudicar ou colocar em risco os beneficiários da assistência e não criar dependência dos militares (DE CONING, 2007b).

Os projetos de apoio à comunidade podem causar tensão entre a unidade militar e as ONGs e outras agências de assistência, uma vez que as agências humanitárias estão preocupadas com sua independência e acreditam que isso pode causar confusão se os militares se envolverem em projetos de CIMIC que parecem semelhante aos projetos que realizam. Tais projetos não devem estar envolvidos em nenhuma forma de assistência humanitária direta, exceto em casos extremos em que for solicitado ou autorizado pelo HC. Dessa forma, os projetos podem estar envolvidos em apoio indireto ou infraestrutura, mas devem ser coordenados de perto com as autoridades civis apropriadas (DE CONING, 2007b).

As atividades de apoio comunitário podem ter um impacto bastante positivo em relação ao processo de paz, no sentido de melhorar e normalizar a sua vida social e cultural. Além disso, os Oficiais de CIMIC devem estar cientes do potencial para consequência não intencionais, duplicação e o enfraquecimento dos esforços existentes para desenvolver capacidade civis apropriadas. Por meio de consultas e coordenação, eles devem garantir que os projetos

apoiem as necessidades e prioridades da comunidade, e que eles sejam apoiados por todas as partes interessadas internas e externas (DE CONING, 2007b).

O apoio à comunidade constitui projetos de pequena escala e pequeno custo (menos de US\$50.000), estabelecidos para o benefício da população, planejados e implementados em um curto período de tempo (cerca de 180 dias), sensíveis para qualquer riscos potenciais para a população (incluindo riscos de segurança, financeiros e ambientais) e realizados em consulta com atores relevantes da ONU e com representantes das autoridades locais e nacionais e, quando apropriado, com a participação das comunidades locais (UNITED NATIONS, 2014).

Esses projetos de apoio comunitário podem ser confundidos com atividades humanitárias ou erroneamente denunciados, o que gera uma fonte de tensão com a comunidade humanitária. Nesse sentido, é imprescindível que o componente militar receba claras orientações sobre o que constituem atividades de apoio comunitário e que elas sejam estreitamente coordenadas com suas contrapartes civis por meio da função de CIMIC. É de responsabilidade do Comandante da Força, seguindo orientações de sua equipe de CIMIC e em coordenação com DSRSG/RC/HC, fornecer essas recomendações às unidades militares, e é de responsabilidade do DPO fornecer os princípios e orientações básicas para todas as operações de paz da ONU (DE CONING, 2007c).

O trabalho dos oficiais de CIMIC na sede da Força e do Setor se concentra principalmente na ligação e no gerenciamento de informações. As atividades de apoio à missão e de apoio à comunidade normalmente serão realizadas pela unidade militar tática apropriada, visto que possui os recursos e as experiências necessárias. Os oficiais de CIMIC devem mobilizar os pedidos de apoio à missão e apoio à comunidade, aconselhar seus comandantes a adequação do apoio e a coordenação entre as partes envolvidas, enquanto que a execução tática da missão e as tarefas de suporte à comunidade são de responsabilidade da unidade encarregada de executá-la. No entanto, em alguns casos como no nível de unidade, o oficial de CIMIC pode ser o encarregado de realizar operações específicas, como comandar uma escolta militar para um comboio humanitários ou supervisionar um projeto de apoio à comunidade. Embora os oficiais de CIMIC recebam treinamento especializado em política e prática, é improvável que isso tenha ocorrido com as unidades táticas que executam as tarefas de apoio à missão e apoio à comunidade, sendo assim importante que os oficiais de CIMIC passem as instruções adequadas para as unidades táticas e monitorem seu desempenho (DE CONING, 2007c).

As solicitações de Assistência Civil devem ser submetidas por meio do processo de aprovação da missão e mecanismo estabelecido pela DSRSG/ RC/ HC. As etapas de monitoramento, avaliação e relato devem ser vistas como uma oportunidade para garantir que o tra-

balho esteja progredindo de acordo com o plano e como uma forma de interagir com os parceiros de implementação e os representantes e beneficiários da comunidade local. O monitoramento e a avaliação devem incluir a avaliação do progresso e do impacto do parceiro de implementação e do representante da missão (geralmente o ponto focal do projeto), com base na observação e no *feedback* dos parceiros de implementação e dos beneficiários do projeto. As agências responsáveis devem monitorar constantemente os projetos. É obrigatório o envio de um relatório de progresso e, quando o projeto estiver concluído, de uma documentação final (UNITED NATIONS, 2014).

Assim, a assistência civil consiste no apoio a intervenientes humanitários e de desenvolvimento e no apoio à comunidade. A criação de um ambiente seguro para todas as agências e pessoal da ONU para funcionar e ter liberdade de movimento é a principal tarefa do componente militar da Missão e o papel da UN-CIMIC é melhorar isso (UNITED NATIONS, 2014).

### 3.5 Principais parceiros

Além do que já foi exposto, também se faz necessário identificar os principais parceiros dos oficiais UN-CIMIC, compreender seu papel, suas responsabilidades e identificar as possíveis interações que ocorrem entre eles. Esses parceiros compreendem os componentes da missão, UNCT, *Humanitarian Country Team* (HCT), parceiros nacionais e parceiros regionais e internacionais.

Os parceiros componentes da missão envolvem os especialistas militares, Polícia das Nações Unidas (*United Nations Police* – UNPOL), Unidades Policiais Formadas (*Formed Police Units* – FPU), *United Nations Civil Affairs* e outros parceiros relevantes. Os Especialistas Militares da Missão (*Military Experts on Mission* – MEOM) inclui todo o componente militar desdobrado na operação de paz para assumir as tarefas de observador, de ligação ou consultivas em apoio à implementação do mandato. Esses militares podem ser classificados como Observadores, Oficiais de Ligação ou Conselheiros da ONU. Os Observadores Militares funcionam como os “olhos e ouvidos” do Conselho de Segurança da ONU e possuem como principais atribuições patrulhar áreas isoladas e fronteiras, observar e reportar violações de cessar-fogo. Os Oficiais de Ligação constituem o ponto de contato entre o componente militar da missão e as forças armadas locais. Já os Conselheiros Militares trabalham com o aconselhamento técnico na área de segurança e também podem ser escolhidos para aconselhar o *Force Commander* e SRSB. Oficiais de CIMIC devem garantir que suas atividades de ligação sejam coordenadas com as do MEOM e vice-versa (UNITED NATIONS, 2014).

Em relação à UNPOL, a ONU começou a mobilizar policiais civis em 1960, momento em que o papel da polícia nas missões de paz era, em grande parte, a ligação e o monitoramento. Desde então, evoluiu para um papel mais abrangente e complexo. Dependendo do mandato, o papel da polícia nas missões inclui apoio à reforma, reestruturação e reconstrução da polícia nacional e outras agências de aplicação da lei; e apoio operacional para acolher a polícia do Estado e outras agências de aplicação da lei (UNITED NATIONS, 2014).

Os policiais da missão têm como enfoque central a capacitação das forças policiais nacionais como parte do desenvolvimento do Estado de Direito. Além disso, trabalha juntamente com o PNUD para garantir o apoio ao desenvolvimento das capacidades para ministérios, processos de reforma da polícia e estruturas de governança e prestação de contas da polícia. Isso tem implicações importantes para os oficiais de CIMIC, visto que não devem esperar que a UNPOL forneça o mesmo apoio de base ampla a outros componentes da missão, como se espera dos militares. Mesmo não constituindo uma obrigatoriedade, é importante que a UNPOL e as FPU designem um funcionário da sua equipe para desempenhar as funções de CIMIC conforme for apropriado. Suas atividades, principalmente as que envolvem a proteção de civis e as que possuem algum tipo de capacitação, podem incorporar os princípios de CIMIC para a interação entre agentes policiais e civis. Por outro lado, os militares também devem trabalhar com as forças policiais se utilizando dos mesmos princípios e com uma compreensão do status e função especiais da UNPOL e das FPUs (UNITED NATIONS, 2014).

As Unidades Policiais Formadas são unidades policiais móveis coesas, que fornecem apoio às operações de paz, garantindo segurança e proteção das missões e do pessoal das Nações Unidas, principalmente no gerenciamento de ordens públicas. As FPUs trabalham em apoio ao estabelecimento e manutenção de comunidades seguras, proporcionando, de acordo com o mandato, um policiamento profissional e mais robusto. As FPUs lidam com questões do setor de segurança interno, das quais as forças policiais são mais apropriadas do que as forças militares, mas não estão sob as mesmas políticas e regras para as forças militares e, portanto, representam uma opção de força politicamente mais flexível para a ONU. A capacitação não é uma tarefa prioritária da FPU, mas ela pode apoiar os programas de capacitação policial da ONU no desenvolvimento da polícia do Estado anfitrião, principalmente no gerenciamento de ordem pública (UNITED NATIONS, 2014).

Em relação ao *Civil Affairs*, existem três papéis principais em apoio às missões que os Oficiais de CIMIC devem ter um amplo conhecimento. A primeira dessas funções é a representação, monitoramento e facilitação de missões cruzadas em nível local. A equipe de Assuntos Civis representa a missão e mantém contato com os atores locais, estabelecendo um canal para comunicar as prioridades e percepções dos diferentes setores da população à mis-

são. Qualquer atividade de comunicação militar com a população local deve estar sincronizada com os Assuntos Cívicos. Os dados são coletados e as condições e os desenvolvimentos em nível local também são monitorados, assim como o progresso na implementação do mandato e possíveis consequências não intencionais das atividades da missão. Assim, qualquer informação relativa à situação civil deve ser compartilhada e coordenada com os Assuntos Cívicos (UNITED NATIONS, 2014).

A segunda função é a construção de confiança, gestão de conflitos e apoio à reconciliação. Os Assuntos Cívicos apoiam o desenvolvimento de condições sociais favoráveis à paz por meio do apoio a atividades de reconciliação e resolução de conflitos nos níveis local e nacional e por meio de esforços para apoiar o engajamento popular e a confiança no processo de paz. Esses esforços incluem facilitar o diálogo entre grupos de interesse; alcance direto à população; apoio aos esforços de grupos da sociedade civil que buscam a paz e a reconciliação; a identificação, implementação e monitoramento de QIPs; e proteção dos interesses de grupos ameaçados, marginalizados ou minoritários. Assim, para os oficiais de CIMIC, os oficiais de Assuntos Cívicos são o principal interlocutor civil para o apoio militar (UNITED NATIONS, 2014).

Além desses, tem a função de apoio à restauração e extensão da autoridade do Estado. Os Assuntos Cívicos constituem a principal missão contribuinte para a restauração e extensão da autoridade do Estado. Os componentes de Assuntos Cívicos apoiam o desenvolvimento do espaço político no nível local, que podem envolver atividades como educação cívica, assistência política, resposta às necessidades de apoio à construção institucional e governança em situações pós-conflito. Os oficiais de CIMIC devem, portanto, assegurar que o apoio de CIMIC seja coordenado e consistente com as atividades dos oficiais de assuntos civis da ONU (UNITED NATIONS, 2014).

O pessoal de Assuntos Cívicos normalmente comanda escritórios locais ou regionais, sendo o principal parceiro dos oficiais de CIMIC no nível tático. No nível operacional, o Chefe de Assuntos Cívicos é um significativo parceiro civil do Chefe da UN-CIMIC. Eles devem estabelecer contatos regulares e se familiarizar com seus respectivos mandatos e funções, com o objetivo de identificar e explorar oportunidades para colaborações entre civis e militares (UNITED NATIONS, 2014).

Além desses, existem vários outros escritórios com os quais os Oficiais de CIMIC podem trabalhar em estreita colaboração. São eles DDR/ SSR; Serviço de Ação Contra Minas; Consultor de Gênero; e Direitos Humanos. DDR e SSR, assim como a proteção de civis, não são missões diretas de CIMIC, mas, por meio de sua função de assistência civil, pode contribuir decisivamente na promoção de uma relação civil-militar saudável na sociedade civil do

país anfitrião. A equipe do Serviço de Ação Contra Minas e Centros de Ação Contra Minas também podem ser apoiadas pelas atividades de CIMIC, principalmente devido à grande contribuição para a proteção de civis e devido à necessidade de coordenação interagencial. A UN-CIMIC também pode trabalhar em colaboração com o Consultor de Gênero, uma vez que o U9 pode ser o ponto focal para dar suporte à colaboração entre unidades de gênero da missão e as organizações de mulheres locais nas atividades de CIMIC (UNITED NATIONS, 2014).

O UNCT reúne todas as entidades do sistema das Nações Unidas que realizam atividades operacionais para o desenvolvimento, emergência, recuperação e transição. Dentre elas, destaca-se PNUD, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Mundial da Saúde (OMS), entre outras agências especializadas. O UNCT é liderado pelo RC tem como objetivo principal fazer com que as agências individuais planejem e trabalhem juntas para garantir a entrega de resultados concretos em apoio à agenda de desenvolvimento do Governo (UNITED NATIONS, 2014).

Já a Equipe Humanitária do País, ou *Humanitarian Country Team* (HCT) constitui o órgão de coordenação no nível nacional, lidando com questões humanitárias e presidido pelo Coordenador Humanitário. O HCT é composto pelos chefes de agências humanitárias da ONU, organizações humanitárias internacionais, ONGs internacionais e representantes de doadores. A HCT é, pois, a UNCT mais ONGs internacionais e locais, o Movimento da Cruz Vermelha e instituições financeiras internacionais. O HCT é o órgão de coordenação que lida com questões de emergência e/ ou humanitárias, incluindo preparação para resposta e operações de resposta humanitária. É importante que os oficiais de CIMIC compartilhem informações com a HCT, considerando os mecanismos estabelecidos no país e os oficiais da OCHA da CMCoord, que são interlocutores da equipe da UN-CIMIC para o HCT (UNITED NATIONS, 2014).

Os parceiros nacionais são os atores internos e compreendem o governo, as partes no conflito, o setor de segurança, líderes tribais, ONGs nacionais ou locais e organizações da sociedade civil. O governo do Estado anfitrião é o ator não-ONU mais importante para os *peacekeepers*. Em princípio, o governo anfitrião e outros atores internos devem desempenhar o papel principal no processo de reconstrução para garantir a apropriação nacional e local de seu próprio futuro. Infelizmente, na maioria dos casos, a capacidade dos atores internos tem sido diminuída pelo conflito, os tornando incapazes de cumprir esse papel nos primeiros estágios das operações de construção da paz. Como resultado, a comunidade de ajuda internacional muitas vezes desempenha um papel mais importante do que seria de outro modo desejado. O papel da CIMIC é ajudar a transformar o conflito e fazer a transição dessa situação. A me-

lhora maneira para a UN-CIMIC engajar atores internos é indiretamente, por meio de parceiros externos que têm relacionamentos mais estabelecidos e maior profundidade de conhecimento e compreensão das questões culturais e políticas (UNITED NATIONS, 2014).

Além desses, existem os parceiros regionais e internacionais. Algumas dessas organizações receberam status de observador na Assembleia Geral da ONU e têm representação permanente em Nova York. Este é o caso para União Africana, Comunidade do Caribe, Sistema de Integração Centro-Americana, União Europeia, Organização Internacional da Francofonia, Liga dos Estados Árabes e Organização da Cooperação Islâmica. Existem outras organizações regionais que, mesmo não tendo representação permanente em Nova York, se beneficiam do status de observador e participam ativamente das atividades diplomáticas da ONU, como a OTAN e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, ECOWAS, entre outros (UNITED NATIONS, 2014).

### **3.6 Comunicações: relação com a mídia, facilitação de reunião, habilidades de negociação e trabalho com intérpretes**

O pessoal de CIMIC, assim como todos os *peacekeepers*, deve sempre levar em consideração as dimensões culturais<sup>36</sup>, uma vez que o ambiente das operações da paz é multicultural, e todas as negociações, incluindo as de CIMIC, tem que lidar com tais sensibilidades cuidadosamente (DE CONING, 2007b). É essencial para as operações de CIMIC a compreensão do contexto cultural e do país. Afinal, se os *peacekeepers* não entendem o país e a cultura em que estão atuando, não poderão compreender profundamente os problemas com os quais estão lidando, impossibilitando sua resolução e, conseqüentemente, o alcance do estado final da missão (LUCIUS; RIETJENS, 2016; UNITED NATIONS, 2014).

A CIMIC trabalha nos espaços entre culturas, ou seja, entre a cultura da ONU e a nação anfitriã ou a cultura local, e entre sua própria cultura nacional e a cultura local. Para que a missão seja respeitada e tenha um impacto positivo na população local, é preciso primeiro ganhar o seu respeito. Aprender a realizar as atividades de CIMIC de tal maneira constitui um pré-requisito, uma vez que a falta de conhecimento da cultura pode levar a desentendimentos e até mesmo conflitos (UNITED NATIONS, 2014). Como os *peacekeepers* trabalham em um ambiente culturalmente diversificado, eles devem questionar cuidadosamente suas próprias

---

<sup>36</sup> De maneira simplificada, cultura é a crença coletiva, normas, fé e prática de uma comunidade, desenvolvida ao longo dos anos e é adquirido por meio do processo de socialização. Ela se traduz em comportamento coletivo de uma comunidade e consiste em idiomas, fé, comida, vestuário, comportamento, costumes, cerimônias, entre outros (UNITED NATIONS, 2014).

expectativas culturais para evitar criar estereótipos ou formar preconceitos contra outros grupos (DE CONING, 2007b).

Tendo isso em vista, é importante ter em mente a relação da CIMIC com a mídia. A mídia pode desempenhar um significativo papel, uma vez que sua reportagem pode gerar atenção internacional e resultar em maior vontade política para apoiar o processo de paz e em um aumento do fluxo de ajuda humanitária e de desenvolvimento, além de que pode manter a população local informada sobre os progressos e retrocessos no processo de paz. Assim, é importante para as missões de paz manter a atenção da mídia local e internacional focada no processo de paz e gerar informações que podem ser úteis a ela (DE CONING, 2007b). A comunicação em um ambiente de missões de paz é um desafio e as pessoas envolvidas devem ser profissionais em sua abordagem, sendo importante compreender como essa relação afeta o sucesso das missões e conhecer o tipo de informação que pode ser divulgada (UNITED NATIONS, 2014).

Os oficiais da UN-CIMIC devem se envolver com a mídia sobre assuntos do próprio domínio de maneira profissional, factual e imparcial, fornecendo apenas informações autorizadas e sem nenhuma opinião pessoal. Os oficiais de CIMIC não devem interagir com a mídia sem treinamento adequado e aprovação prévia, responder questões especulativas e favorecer algum dos lados em conflito (UNITED NATIONS, 2014).

As missões de paz contemporâneas incluem um componente de Informação Pública (*Public Information* – PIO) que é responsável pela ligação com a mídia local e internacional, e por gerenciar a campanha direta de informação pública dirigida à comunidade anfitriã. Como as atividades de CIMIC estão sob intensa atenção da mídia, os Oficiais de CIMIC devem trabalhar em estreita colaboração com as unidades de informação pública e militar para assegurar que suas atividades sejam comunicadas à população local e à mídia local e internacional (DE CONING, 2007b; LUCIUS; RIETJENS, 2016).

A gestão adequada da PIO pela CIMIC pode impulsionar os esforços combinados dos vários componentes da missão para cumprir o mandato. O pessoal de CIMIC precisa estar ciente dos principais aspectos das comunicações civil-militares, visto que tem de se comunicar com uma série de agências e autoridades locais regularmente, necessitando assim, de mais habilidades de comunicação e negociação do que o oficial militar médio. A base para uma comunicação e negociação bem-sucedida no contexto da missão é a conscientização e preparação situacional (UNITED NATIONS, 2014).

Os Oficiais de CIMIC devem trabalhar em conjunto com a PIO, que gerencia a estratégia de comunicação da missão com base na orientação dos líderes seniores e garante que o público-alvo receba a opinião apropriada da missão. A unidade de informação pública militar

e os oficiais de informação pública militar precisam de uma estreita relação de trabalho com a UN-CIMIC para uma estratégia e prática de comunicação coerente. A ligação civil-militar e o compartilhamento de informações com atores externos e internos no nível tático e operacional tornam as atividades de CIMIC elementos importantes da informação pública. Todo plano, atividade ou projeto da UN-CIMIC deve ter um plano de informações públicas (UNITED NATIONS, 2014).

Como a ligação e a troca de informações são aspectos centrais do trabalho dos Oficiais de CIMIC, é provável que eles frequentemente participem ou presidam reuniões. Assim, a capacidade de realizar tais atos de maneira eficaz aumenta em grande grau a produtividade do Oficial de CIMIC, além de que pode ser visto como uma habilidade essencial para o cargo. Antes de facilitar uma reunião, o Oficial de CIMIC deve se certificar de que todas as partes interessadas foram identificadas, consultadas, convidadas para a reunião e, caso ela conte com mais de uma parte envolvida, assegurar que todas elas tenham confirmado sua presença (DE CONING, 2007b).

As partes apropriadas que devem ser incluídas no processo são aquelas que potencialmente serão afetadas pelo resultado, sendo ele positivo ou negativo, aqueles que são diretamente responsáveis pela implementação do resultado e as partes que potencialmente podem bloquear a sua implementação. O Oficial de CIMIC, durante as reuniões, deve ser sensível quanto à cultura local e integrar os protocolos culturais locais na sessão de introdução e abertura (DE CONING, 2007b).

A habilidade de facilitar uma reunião consiste em equilibrar a necessidade de avançar na agenda dentro do prazo acordado com a necessidade de os participantes sentirem que tiveram as oportunidades suficientes para participar e opinar. Isso deve ser feito porque, se o ritmo foi muito rápido, os participantes podem sentir que estão sendo manipulados e, se não estiverem confortáveis com o processo, é provável que eles não desfrutem do resultado (DE CONING, 2007b).

Em virtude da natureza multidimensional das operações de paz, muitas vezes os Oficiais de CIMIC não possuem habilidades linguísticas no idioma local, o que leva a ONU a empregar pessoas locais como assistentes de idiomas para ajudar os Oficiais com tradução e interpretação, o que pode facilitar uma boa comunicação com outros indivíduos (DE CONING, 2007b). A maior parte desses assistentes linguísticos não são treinados profissionalmente como intérpretes, mas eles devem ser falantes nativos, familiarizados com a cultura, os costumes e ter consciência do conflito. Os assistentes linguísticos devem, de preferência, ser informados antes de qualquer reunião e os Oficiais de CIMIC devem estar cientes da possibilidade de comprometer a segurança de seus assistentes no decorrer do trabalho. Assim, eles devem con-

siderar sua segurança pessoal e não os expor a situações que possam resultar em represálias. Os desafios desse trabalho são más interpretações, falta de tempo e interpretações incompletas (LUCIUS; RIETJENS, 2016; UNITED NATIONS, 2014).

A comunicação em um ambiente de operação de paz é bastante desafiadora e os oficiais de CIMIC devem estar equipados com habilidades de negociação e mediação, uma vez que, conforme necessário e como terceiros neutros, eles podem ser obrigados a gerenciar conflitos por meio de comunicação e negociação. Além disso, também podem ser o ponto central para comunicação com a comunidade anfitriã, sociedade civil, representantes do governo e outros atores externos. Uma negociação bem-sucedida depende da conscientização dos objetivos e interesses da missão, da compreensão dos interesses de outras partes e da capacidade de chegar a um caminho aceitável. O foco está na identificação dos reais interesses das partes e não das posições declaradas (LUCIUS; RIETJENS, 2016; UNITED NATIONS, 2014).

Uma negociação eficaz depende da compreensão do mandato e do papel da operação da paz, compreender sua abordagem, compreender os interesses das outras partes, antecipar sua abordagem e compreender o contexto cultural e histórico. A preparação e a conscientização são aspectos cruciais nas negociações, uma vez que, quanto mais preparado estiver o Oficial de CIMIC, melhores são as chances de alcançar um acordo sustentável (DE CONING, 2007b). Negociações e gerenciamento de conflitos são habilidades especializadas que precisam de estudo, boa compreensão e experiência. Nas missões de paz, constituem eventos rotineiros que também são realizados por Oficiais de CIMIC (UNITED NATIONS, 2014).

Assim, a compreensão do contexto cultural local e das diferentes perspectivas está relacionado aos fatores de sucesso das operações de paz. Uma preparação meticulosa é essencial para que as negociações sejam bem-sucedidas, sendo também necessário entender os interesses das partes e o contexto no qual a negociação ocorre.

### **3.7 A eficácia da coordenação civil-militar**

Antes de discorrer sobre os aspectos da coordenação civil-militar na MINUSMA, é possível apontar algumas questões sobre a eficácia<sup>37</sup> da CIMIC e como essa atividade influen-

---

<sup>37</sup> A partir do que foi exposto no tópico 3.1 sobre os mecanismos de avaliar as operações de paz, é possível fazer algumas considerações sobre a eficácia das missões e, portanto, da CIMIC. A coordenação civil-militar é um importante aspecto de uma operação de paz multidimensional, uma vez que a complexidade do ambiente em que as missões foram desdobradas nos últimos anos destacou a necessidade de os atores envolvidos coordenarem suas atividades. Assim, a CIMIC constitui uma atividade que ocorre no âmbito das operações que auxilia no cumprimento do mandato e para que a missão seja considerada bem-sucedida. A MINUSMA está inserida em um contexto complexo, com a presença de muitos grupos armados, além de que consiste em uma operação de paz robusta e

cia na eficácia da missão como um todo. Como demonstrado anteriormente, as operações de paz multidimensionais exigem que questões políticas, econômicas, de desenvolvimento e de segurança sejam tratadas simultaneamente. Consequentemente, se tornam necessárias abordagens que se concentram na interação de atores civis e militares. A eficácia das missões depende da combinação de conhecimentos militares em segurança com conhecimentos civis em governança, Direitos Humanos, Estado de Direito e desenvolvimento econômico. Nesse sentido, esses aspectos visam promover o objetivo de estabilização do país e a eventual resolução do conflito, e, para alcançá-los, a coordenação civil-militar possui uma importância crucial (LUCIUS; RIETJENS, 2016).

Os diferentes arranjos institucionais no nível estratégico na relação civil-militar influenciam a conduta operacional e a ação das forças armadas envolvidas nas operações de paz complexas. A eficácia da operação de paz como um todo depende da coordenação entre atores civis e militares, sendo, assim necessário aumentar a integração entre os diferentes atores. O objetivo da coordenação é criar confiança, conhecimento e entendimento mútuos entre todos os atores para fornecer as estruturas necessárias e uma cultura de trabalho que sirvam para coordenar os diferentes instrumentos de poder em direção aos efeitos políticos pretendidos no campo (EGNELL, 2008).

Portanto, as relações civil-militares constituem fatores necessários para compreender a eficácia em operações de paz. Egnell (2008) delineou uma estrutura teórica de impacto civil e militar direto e indireto sobre a eficácia operacional. Assim, para o autor, entender esses impactos diretos e indiretos das relações civis-militares na eficácia operacional é necessário para melhorar a conduta militar e civil para o sucesso das operações de paz complexas. Em primeiro lugar, o impacto indireto significa que estruturas integradas fornecem interpretações e ajustes mais precisos ao imperativo funcional das forças armadas. Ou seja, os instrumentos do poder nacional, principalmente os militares, são mais adequados ao contexto estratégico contemporâneo. Em segundo lugar, o impacto direto das estruturas integradas é o fornecimento de estruturas de comando e controle mais inclusivas no nível estratégico. Isso significa que

---

está autorizada a utilizar uma postura agressiva. A eficácia é atingida quando a missão cumpriu com os objetivos presentes no mandato, em outras palavras, quando o estado final foi alcançado e a ONU pode iniciar o processo para se retirar do país. A missão no Mali tem, entre seus objetivos, o monitoramento do acordo de paz, DDR, SSR, organização de eleições, proteção dos Direitos Humanos, apoio à assistência humanitária, restabelecimento da autoridade estatal, ao mesmo tempo em que possui a função de neutralizar os grupos armados e proteger a população civil. Tendo isso em vista, a CIMIC busca auxiliar na realização desses objetivos e contribuir para que a missão apresente bons resultados (MINUSMA, 2019). Assim, no capítulo final, foi analisado as atividades de coordenação civil-militar no Mali, as dificuldades em sua realização e como estão auxiliando, portanto, no cumprimento do mandato.

todos os atores relevantes são coordenados por meio de planejamento e execução integrados, fornecendo uma abordagem abrangente ao planejamento das operações (EGNELL, 2008).

Os aspectos da relação civil-militar estão se tornando parte da literatura de estudos estratégicos e da doutrina militar. Existe um consenso em relação a importância da coordenação civil-militar para a eficácia das operações de paz, mas ele não é correspondido por um corpo de trabalho correlato que busca aumentar o entendimento da relação entre os atores e a eficácia militar. Um ponto de partida é o campo da teoria das relações civis-militares e é geralmente o pressuposto de que as instituições militares são moldadas por duas forças, um imperativo funcional decorrente das ameaças à segurança da sociedade e um imperativo social baseado nas ideologias, forças sociais e instituições dominantes na sociedade. Como esses imperativos podem influenciar a estrutura e a cultura dos militares, é uma das principais questões relacionadas à eficácia da coordenação civil-militar (EGNELL, 2008).

O objetivo normativo da teoria das relações civil-militares não deve encontrar um equilíbrio entre os imperativos, mas encontrar sinergias entre eles, ou seja, encontrar soluções que fortalecem o controle civil e a eficácia militar. A coordenação também depende das pessoas envolvidas na atividade e em suas qualidades, e desde que a ONU estabeleceu a política de CIMIC, os projetos são motivos de contestação por parte da comunidade humanitária. As atividades de coordenação devem levar em consideração todas as partes participantes, sendo benéficas para todos os envolvidos. A coordenação eficaz não é apenas uma opção, mas uma condição para uma operação de paz bem-sucedida. O papel dos *peacekeepers* na criação de condições para uma paz duradoura requer uma próxima interação com atores civis (LUCIUS; RIETJENS, 2016)

Mas antes de analisar as diferentes abordagens da relação civil-militar é importante analisar o conceito de eficácia nas operações de paz. A eficácia pode ser uma combinação de conduta e resultado. O resultado é avaliado por meio do curso da história, enquanto que a conduta pode ser medida no local. Muitos estudos empregam o conceito de eficácia como uma medida da qualidade da conduta militar, reconhecendo que ela é uma parte importante dessa análise, principalmente quando o resultado final das operações não é aplicável. No entanto, essa abordagem se tornou problemática, pois o contexto estratégico em mudança do pós-Guerra Fria colocou novas demandas aos militares por eficácia operacional. O contexto estratégico também mudou, passando a incluir tarefas como manter a segurança internacional e derrotar o terrorismo internacional. No entanto, muitos contingentes demoram a reconhecer esse fato e ajustar sua organização e cultura e essas novas tarefas (EGNELL, 2008).

A constituição da interface civil-militar constitui um importante fator para determinar a qualidade das forças disponíveis para operações. Isso pode ser referido como o impacto in-

direto das relações entre civis e militares. A relação deve funcionar bem durante as operações como um importante fator na cadeia de comando. Isso levanta a questão das consequências de diferentes estruturas civis-militares dentro da cadeia de comando operacional. Um grande número de fatores é importante para a conduta operacional e a eficácia das forças militares nas operações, como a natureza política do estado, doutrina estratégica, cultura e história militar, a natureza do inimigo, geografia, treinamento e equipamento (EGNELL, 2008).

A interface entre atores civis e militares deve ser organizada para fornecer centros de comando em nível estratégico e operacional eficazes, capazes de planejamento avançado e análises e decisões rápidas sobre operações. Nesse nível da cadeia de comando, os objetivos políticos são traduzidos em estratégia e planos operacionais e são tomadas decisões sobre a estrutura da força a ser empregada. Assim, os diferentes padrões de relação civil-militar podem ter um impacto direto no sucesso e na eficácia operacional (EGNELL, 2008).

Lições aprendidas nas diferentes operações enfatizam a importância de abordagens civis-militares abrangentes, envolvendo integração e planejamento conjunto nos níveis estratégico e operacional, e cooperação e coordenação no nível tático para alcançar a unidade de comando. Para alcançar essa coordenação de planejamento e execução, as estruturas organizacionais e a cultura de trabalho na interface civil-militar devem ter um bom funcionamento. Nesse sentido, o desenvolvimento de atividades de CIMIC mostram a crescente importância da coordenação entre os diferentes atores no nível tático (EGNELL, 2008).

A mútua compreensão também exige confiança mútua. Assim, é necessário que a interação seja construída para aumentar a confiança e entendimento mútuo entre os atores. No entanto, devido às diferentes culturas organizacionais e interesses, a natureza da relação é conflituosa, mas esse relacionamento pode ser melhorado com compreensão e respeito. Todavia, aumentar a eficácia das forças militares nas missões de paz não é primariamente um esforço militar. O aumento de êxito requer abordagens civis-militares abrangentes, exigindo relações integradas e eficazes. Ainda assim, alterar os fundamentos das instituições políticas e burocráticas é um processo complicado (EGNELL, 2008).

Os complexos ambientes das missões demandam que as estratégias e estruturas da CIMIC necessitam refletir as circunstâncias específicas e dinamicamente evolutivas, uma vez que a coordenação civil-militar constitui um aspecto central das operações de paz. Não é mais concebida como um simples aspecto presente no gerenciamento do ambiente em que a missão ocorre, mas como uma atividade central para o seu sucesso. Desse modo, a resolução de conflitos requer uma abordagem civil-militar multidimensional, abrangente e integrada, sendo que uma coordenação incoerente pode levar as operações de paz a serem ineficazes (LUCIUS; RIETJENS, 2016).

A coordenação civil-militar constitui uma função militar que possui a finalidade de apoiar os objetivos de uma operação de paz da ONU. A complexidade do ambiente operacional amplia a necessidade de uma melhor interação entre os atores e de uma coordenação eficaz. Em suma, a coordenação levará a um impacto mais relevante, eficaz, eficiente e sustentável no processo de paz, sendo que a coordenação civil-militar é essencial nas operações de paz multidimensionais (LUCIUS; RIETJENS, 2016).

Portanto, a partir do que foi exposto sobre a política de coordenação civil-militar da ONU, será possível analisar como essa atividade é realizada na missão de paz da ONU no Mali, uma vez que a MINUSMA realiza atividades de CIMIC desde seu estabelecimento. A complexidade do conflito no Mali, juntamente com a resposta robusta da MINUSMA, influencia as oportunidades e nas limitações das atividades de CIMIC no país (FRISELL; LACKENBAUER, 2015; MINUSMA, 2015). No capítulo seguinte são descritas as atividades de coordenação que são realizadas na missão, as dificuldades envolvidas em sua implementação e como elas auxiliam no cumprimento do mandato e na eficácia da MINUSMA.

#### **4. A COORDENAÇÃO CIVIL-MILITAR NA MINUSMA E AS DIFICULDADES DE ESTABILIZAÇÃO**

Como observado, uma operação de paz multidimensional possui vários componentes (militar, policial e civil) e abrangem várias atividades, como proteção de civis, garantia dos direitos humanos, DDR, SSR, entre outros. O conceito de coordenação civil-militar vem recebendo cada vez mais atenção, enfatizando a importância da atividade. A CIMIC no Mali é operacionalizada por meio de três princípios básicos, com foco na ligação, no apoio à força e atividades em prol da população, realizando uma gama de ações de acordo com as funções da política do DPO. A MINUSMA realiza atividades de CIMIC desde o seu desdobramento e a coordenação no Mali surgiu de uma necessidade (VAN OOIJEN, 2017; WILLEMS, 2015).

Sendo assim, esse capítulo descreve a coordenação operacional e tática entre os militares da ONU e seus parceiros civis, incluindo polícia da ONU e agências da ONU, fundos e programas, governo anfitrião, organizações não-governamentais, população local, organizações humanitárias e atores de desenvolvimento, dentro do recorte temporal desta pesquisa, de 2013 a 2018. A coordenação não somente se concentra no compartilhamento de informações entre os diferentes componentes, mas também sobre atores humanitários, de desenvolvimento e agências da ONU, tal como será discutido. Primeiramente, são apresentados os principais atores envolvidos na CIMIC na MINUSMA; em seguida, descritas como as atividades de coordenação ocorrem na missão. Em um terceiro momento, são analisadas as dificuldades existentes em sua realização; e, posteriormente, sobre a eficácia da MINUSMA como um todo e como a coordenação civil-militar está auxiliando no cumprimento do mandato.

##### **4.1 Principais atores envolvidos na coordenação civil-militar no Mali**

O conflito no Mali é uma complexa combinação de rebelião armada, violência de diferentes grupos, terrorismo, extremismo, tráfico de drogas e armas, banditismo, violência intercomunitária, corrupção e má governança. Além disso, e como muitos outros países do Sahel, enfrenta má nutrição e insegurança alimentar. Os malianos que vivem na região norte dependem de assistência humanitária para sobreviver, além de que o conflito e a violência resultaram em um grande número de pessoas deslocadas internamente e refugiados. Desse modo, observa-se a presença de muitos atores operando no país e que estão envolvidos direta ou indiretamente na coordenação civil-militar, em que destacam-se a ONU, o governo do Mali, as ONGs internacionais presentes no país, a sociedade civil nacional e os doadores (VAN OOIJEN, 2017).

ONU está presente no Mali de duas formas: por meio da MINUSMA e por meio das diferentes agências que são fundidas na Equipe de País da ONU (UNCT). A MINUSMA é composta pelos componentes civil, militar e policial. A força militar tem, entre seus diversos elementos, um importante componente de inteligência (U2) e um componente de CIMIC (U9). O componente policial é responsável pelo treinamento de atores locais para manter a segurança no país após a saída da MINUSMA. Já o componente civil é responsável por questões políticas e de desenvolvimento, contendo diferentes departamentos, como assuntos relacionados a gênero, proteção à criança e direitos humanos. Do lado militar, estão presentes no Mali, além da MINUSMA, a Operação Barkhane e a missão de treinamento da UE (EUTM). (WILLEMS, 2015; VAN OOIJEN, 2017; MINUSMA, 2019)

A estrutura organizacional da MINUSMA é chefiada pelo SRSG. Na missão, a liderança dos ramos político e humanitário recai sobre uma única pessoa com o triplo papel de representante especial adjunto do secretário-geral, coordenador humanitário e coordenador residente (DSRSG/ HC/ RC). No Mali, na prática, essas funções não podem ser totalmente independentes umas das outras e, em caso de conflito entre elas, pode-se supor que os objetivos políticos superem as necessidades humanitárias (MARÍN, 2017).

A MINUSMA realiza, de acordo com seu mandato, uma variedade de atividades, das quais destacam-se: Direitos Humanos, Assuntos Cíveis, Ação contra Minas, DDR, Estabilização e Recuperação, Justiça e Correções, Assuntos Políticos, e Proteção de Cíveis. A atividade Direitos Humanos visa proteger e promover os direitos humanos e o direito humanitário no Mali. Suas funções incluem o monitoramento de violações de direitos humanos, assessoramento a autoridades em questões relacionadas aos direitos humanos e apoio à justiça de transição. As principais funções da Assistência Civil incluem monitoramento da situação civil em nível local, gerenciamento de conflitos, e apoio à reconciliação e construção de confiança entre civis e autoridades locais (MINUSMA, 2019).

O serviço de Ação contra Minas das Nações Unidas (UNMAS) é parte integrante da MINUSMA e é responsável por prover uma resposta eficaz, proativa e coordenada da ONU às ameaças explosivas. O UNMAS interage com a MINUSMA e as agências da ONU, está envolvido na marcação e limpeza de áreas perigosas, além de treinar as forças do Mali no desenvolvimento de capacidades para lidar com remanescentes explosivos. A DDR contribui para aumentar a segurança no Mali, enquanto que atividade de Estabilização e Recuperação está envolvida no apoio ao diálogo inclusivo, restauração da autoridade estatal e retorno aos serviços sociais básicos para a população. Essa função busca estabelecer uma ligação entre a MINUSMA e as agências da ONU e está envolvida na organização de projetos relacionados a iniciativas de desenvolvimento (WEST, 2016).

Já a função de Justiça e Correções apoia as autoridades nacionais na restauração do Estado de Direito, principalmente na região norte do país. Suas funções abarcam julgar pessoas acusadas de crimes de guerras e crimes contra a humanidade, além de treinamento de juízes, advogados, policiais e militares, bem como melhorar os centros de detenção. Os Assuntos Políticos trabalham no diálogo político no Mali, tentando contribuir para a reconciliação nacional e se coordenam com as autoridades malianas sobre a inclusão de comunidades do norte no país nas negociações políticas. A proteção de civis é um dos pontos principais do mandato da MINUSMA, sendo um objetivo abrangente que envolve muitos atores. Ela envolve questões como a proteção dos direitos humanos, melhorias no Estado de Direito e a situação geral de segurança da população civil (MINUSMA 2019; WEST, 2016).

O UNCT reúne todas as entidades do sistema das Nações Unidas e muitas agências humanitárias e de desenvolvimento já estava presente no Mali antes do estabelecimento da MINUSMA. A ONU e o UNCT trabalham juntas, sendo o objetivo do UNCT formular uma posição comum entre as agências sobre tópicos específicos para garantir coesão na ação (WILLEMS, 2015).

Há um grande número de agências, fundos e programas da ONU presentes no Mali, e cada uma possui seu próprio mandato e força operacional. As agências têm escritórios em Bamako e a maioria possui escritórios regionais nas principais áreas de Gao, Timbuktu e Mopti. As agências da ONU também estão envolvidas nas atividades de CIMIC, tendo que coordenar com os atores militares e, dentre elas, destaca-se o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (*Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO), OMS, Programa Alimentar Mundial (WFP), UNICEF, ACNUR e OCHA (VAN OOIJEN, 2017).

O UNDP opera no Mali desde 1978 e trabalha junto ao governo para o desenvolvimento do país. Realiza atividades em várias áreas como governança democrática, assistência para o diálogo nacional e no processo eleitoral desde 2013, desenvolvimento da administração pública, justiça e direitos humanos, e resiliência socioeconômica (UNDP, 2019). O trabalho da FAO possui três áreas prioritárias, sendo elas, apoio à produção agrícola, competitividade e segurança alimentar; gestão sustentável de recursos naturais e melhoria ambiental; e redução e gerenciamento de riscos de desastres (FAO, 2019).

Já a OMS trabalha na promoção da saúde e ambientes saudáveis, controle de doenças e gestão dos sistemas de saúde. O WFP está presente no Mali desde 1964, promovendo assistência, como distribuição de alimentos e fornecimento de refeições escolares para a população vulnerável, principalmente no norte. A UNICEF é responsável por dar assistência a crianças e mães, como proteção infantil, sobrevivência e desenvolvimento infantil, educação e igualdade

de gênero. O trabalho do ACNUR tem como foco a ajuda a pessoas deslocadas internamente e repatriados (WHO, 2019; WFP, 2019; UNICEF, 2019; UNHCR, 2019).

No Mali, o OCHA coordena todas as agências humanitárias e é o principal facilitador da função de CMCoord. O OCHA trabalha em estrita colaboração com as principais agências a fim de desenvolver políticas, coordenar questões entre grupos, apoiar a orientação operacional e organizar o apoio de campo. É responsável pela coordenação com as ONGs e com todas as agências humanitárias, como ACNUR, WFP e UNICEF, formando um elo entre a MINUSMA e as agências, garantindo que exista um diálogo contínuo entre eles sem ultrapassar os limites humanitários. O OCHA desempenha um papel de mediador quando as ONGs não querem ter contato direto com a operação, principalmente em relação a assuntos militares (no caso de patrulhas e escoltas) e assuntos civis (no caso de troca de informações) (OCHA, 2019; VAN OOIJEN, 2017; WILLEMS, 2015).

Existem ainda outros atores presentes na coordenação civil-militar na MINUSMA. Desde a crise em 2012, existem cerca de 80 ONGs internacionais presentes no Mali. Cada uma delas possui sua própria visão e métodos de implementação, mas têm em comum o papel de atuar na assistência humanitária e de desenvolvimento. No Mali, há uma boa coordenação entre as diferentes ONGs em termos de posições comuns, a forma de abordar os problemas e de realização do trabalho. No entanto, há muitas críticas sobre a atuação, que são consideradas nada inovadoras e sem se adaptar às circunstâncias locais. Outro fator a ser mudando é a sua presença na região norte. Mesmo ainda não sendo uma área segura, sem a presença das ONGs, a MINUSMA não consegue cumprir seu mandato e a situação não irá se tornar mais segura. Assim, os dois atores são responsáveis por estabelecer a segurança no norte (WILLEMS, 2015).

O governo é um dos principais atores para a reconstrução do país. A MINUSMA tem a tarefa de apoiá-lo no restabelecimento da autoridade do Estado e da integridade territorial. No Mali, país que era referência de sistemas democráticos no continente, não está funcionando bem há algum tempo. Ainda assim, a MINUSMA, as agências da ONU e as ONGs internacionais focam no envolvimento das autoridades locais em seus programas. As ONGs estão cada vez mais dispostas a cooperar com o governo do Mali (WILLEMS, 2015).

Além disso, para que a CIMIC tenha um resultado mais eficaz no cumprimento do mandato e no sucesso da missão, é necessário envolver os atores locais no processo de reconstrução. No Mali, esses principais atores são os líderes religiosos, ONGs e empresários locais. A sociedade civil possui um papel de destaque, pois está fortemente vinculada às comunidades locais e possui um enorme conhecimento sobre as causas mais profundas do conflito.

Além disso, desempenha um papel fundamental na implementação de programas e atividades no campo da estabilização e da construção da paz (WILLEMS, 2015).

É importante destacar que os *peacekeepers* sempre buscam envolver as estruturas locais em suas atividades, pois trabalham com o estado final da missão em mente e precisam garantir que alguém esteja pronto para assumir o comando quando as tropas deixarem o país. No entanto, mesmo possuindo um papel amplamente aceito, a sociedade civil nacional não está inteiramente preocupada e/ou envolvida com organizações internacionais. Os atores valorizam a experiência sobre o conhecimento local, mas as parcerias são bastante precárias. Os *peacekeepers* usualmente adotam uma abordagem de cima para baixo, onde podem aplicar suas próprias ideologias ocidentais às circunstâncias locais (WILLEMS, 2015).

Quando as estruturas do governo não estão presentes ou não estão funcionando, em muitas aldeias, os líderes religiosos exercem forte influência na administração local. Em uma situação ideal, a ONU trabalharia em conjunto com o governo eleito, contudo, em muitas situações eles estão ausentes ou não estão exercendo controle sobre todo o território. Nessa ausência, os líderes religiosos possuem um importante papel, sendo respeitados pelos atores internacionais, mas, ainda assim, sofrem determinadas restrições no processo de construção da paz. Muitas ONGs são relutantes em confiar nas organizações islâmicas, problema que, de acordo com os próprios líderes, é parcialmente causada pela imagem distorcida na mídia. O trabalho que os líderes religiosos realizam e o papel que desempenham são parcialmente aceitos, uma vez que há uma falta de confiança e eles não são ou eles não podem ser ativamente envolvidos na comunidade humanitária. Contudo, ressalta-se que a participação e envolvimento de tais líderes pode ser benéfica na mediação entre diferentes organizações, uma vez que grupos armados geralmente não querem conversar com ONGs, governo e MINUSMA, mas estão dispostos a abrir uma linha de comunicação com representantes locais. Nesse sentido, os líderes religiosos podem construir pontes entre os diferentes atores e estimular o processo de estabilização, sendo necessário sua capacidade de permanecerem neutros e independentes e, assim, não perderem sua credibilidade ao escolherem um lado no conflito (WILLEMS, 2015).

Nesse sentido, é importante envolver os atores locais no processo de desenvolvimento no país. Também é necessário incluir o setor privado local e contemplá-los nas atividades de recuperação e reabilitação. As ONGs locais possuem muitas semelhanças com os empreendedores locais, uma vez que também dependem da disponibilidade de fundos e são contratados por organizações internacionais como parceiras de implementação. As diferenças se concentram no fato de que as ONGs locais aderem aos princípios humanitários e também estão en-

volvidas na formulação de políticas e no aconselhamento de organizações internacionais sobre programas de implementação (VAN OOIJEN, 2017).

Os doadores também possuem um importante papel na coordenação, pois sua presença atrai outras agências humanitárias e eles lideram a aprovação ou recusa de propostas de projetos. Além disso, eles disponibilizam verba para o programa de QIPs, bastante valorizado na MINUSMA e uma das principais, se não a principal, atividade de CIMIC realizada (WILLEMS, 2015).

A diferença nos mandatos traz consequências, o que torna necessária a comunicação com os outros atores sobre seus objetivos para não dificultar o trabalho em conjunto. Cada ator segue seu princípio e ninguém quer abrir mão de seu espaço. Assim, é necessário encontrar um terreno comum. Em razão dos princípios humanitários, é mais fácil para as ONGs manter contato com o OCHA em vez de ter contado direto com a MINUSMA. Enquanto uns argumentam que os diferentes mandatos impedem a coordenação na arena, pois não falam a mesma língua, não possuem os mesmos objetivos e a maneira de trabalhar é distinta, muitos outros argumentaram que os diferentes mandatos na arena se complementam (WILLEMS, 2015). A partir disso, o tópico seguinte se dedicou a analisar as atividades de CIMIC que ocorrem no âmbito da MINUSMA.

## **4.2 As atividades de CIMIC na MINUSMA**

As atividades de CIMIC na MINUSMA envolvem as funções básicas da política de coordenação da ONU: ligação civil-militar e o compartilhamento de informações, e a assistência civil. As atividades compreendem o compartilhamento de informações de segurança, patrulhas, uso de escolta militar, apoio logístico, à DDR e SSR, às eleições, proteção de civis, apoio aos atores humanitários e de desenvolvimento, e QIPs. Os QIPs são bastantes valorizados pelos *peacekeepers* e constituem um aspecto central de CIMIC no Mali. A seguir estão descritas como todas essas atividades ocorrem no âmbito da missão.

### **4.2.1 A ligação civil-militar e o compartilhamento de informações na MINUSMA**

A ligação civil-militar e o compartilhamento de informações têm como objetivo facilitar a condução de atividades entre todos os atores civis e militares envolvidos na missão, por meio do estabelecimento de um canal de comunicação para trocar informações. A troca de conhecimento no Mali acontece de diferentes formas, principalmente por meio da realização

de patrulhas e interação com a população local e agências da ONU, constituindo, assim, uma intensa atividade de CIMIC na MINUSMA (WILLEMS, 2015).

Os *peacekeepers* regularmente reúnem com os atores humanitários e de desenvolvimento para tratar dos mais variados tipos de problemas e questões de menor importância. É relatado às ONGs e demais agências humanitárias o que está acontecendo na MINUSMA, as atividades e a situação de segurança. As informações mais passadas aos militares da MINUSMA são as razões pelas quais determinadas ações são realizadas e como lidam com certas situações. O componente militar usualmente informa aos parceiros civis assuntos relacionados a comboios, veículos e pessoas. Diante dessas informações, o OCHA busca assegurar e fortalecer a todos os demais atores, complementando um ao outro, ainda que estes não queiram ser associados (WEST, 2016; WILLEMS, 2015).

O compartilhamento de informações é bastante frequente, principalmente em relação a patrulhas rodoviárias, distribuição de carga, planejamento de novos programas e atuações sobre a situação de segurança. Para muitas ONGs, essa é a principal atividade que ocorre na MINUSMA, de modo que muitos atores humanitários gostariam de ter mais influência no planejamento. O OCHA constantemente produz mapas sobre o retorno populacional com base em informações do ACNUR e OIM e o sugerem para a MINUSMA para informar quais localidades eles gostariam que fossem uma prioridade nas patrulhas, diminuindo os riscos para os civis que passassem por lá. O OCHA esperava com isso que a MINUSMA pudesse considerar essas áreas no seu planejamento, o que seria muito útil para o trabalho deles, pois se houvesse mais patrulhas, assegurará maior sensação de segurança (WILLEMS, 2015).

Quando o OCHA faz esse pedido de ajuda, a resposta e solução da MINUSMA é oferecer escolta armada, mas isso não é o que as ONGs desejam. O OCHA tenta elaborar áreas e temas de foco para que a MINUSMA saiba exatamente o que as ONGs estão fazendo. Essas buscam mais segurança, porém isso é muito difícil para a operação. Então, como solução, o OCHA tenta estabelecer algum tipo de ferramenta ou mapeamento sobre as prioridades e repassar para a MINUSMA, para que, assim, possa considerar a realização de patrulhas adicionais ou simultaneamente a alguma atividade importante dessas ONGs. A MINUSMA se mostrou disposta a isso, contanto que as ONGs forneçam detalhes e informações suficientes, afinal, não seria possível ajudar, por exemplo, se as ONGs informarem somente uma área, uma vez que o território é bastante extenso. Dessa forma, é preciso informações minuciosas, tal como o nome da estrada que o comboio irá passar. Esse tipo de informação é necessário e útil, e a MINUSMA aceita fazer esse trabalho, pois está no mandato da missão o apoio a assistência humanitária (WILLEMS, 2015).

No entanto, existem algumas ressalvas, uma vez que a MINUSMA utiliza muito de sua capacidade para proteger o próprio pessoal e nem sempre é possível atender a essas solicitações. De certo, a equipe de CIMIC da MINUSMA tem um papel muito importante dentro da missão, no entanto não há muita garantia em relação a meios e capacidades, gerando frustrações às ONGs em relação à própria missão em si. Ainda assim, a CIMIC é uma via de duas mãos, sendo necessário que os atores civis informem a missão sobre seus programas e atividades (WILLEMS, 2015). O mesmo ocorre com relação ao uso de ativos militares e escoltas armadas.

Na esfera militar, a segurança constitui um grande problema, visto que as forças da MINUSMA são um alvo constante de diferentes grupos armados. Grande parte das atividades de CIMIC são realizadas por meio do compartilhamento de informações nas áreas de segurança, assim, é possível evitar a duplicação de dados. Com isso, pode-se ajudar a proteger o pessoal da ONU e seus projetos, além de que a coordenação mais estreita entre os atores ajuda os militares a obterem informações adicionais, já que as agências trabalham mais próximas da população. Nesse sentido, a interação é uma oportunidade de reunir informações, estabelecendo uma ligação entre os diferentes atores. Assim, os militares da ONU tentam aumentar a coordenação para intensificar a coleta de informações e melhorar a segurança. Contudo, como será mostrado mais adiante, a relação entre atores civis e militares, operando no mesmo ambiente, pode ser problemática à medida que os atores seguem direções opostas, tornando-se um fator de grande limitação para a coordenação (TESFAGHIORGHIS, 2016; VAN OOIJEN, 2017; WEST, 2016).

Os oficiais de ligação são atores que desempenham um papel central na coordenação. Essas pessoas são o instrumento mais eficaz da MINUSMA para o envolvimento da comunidade e das atividades de CIMIC, principalmente no que se refere a proteção de civis. No Mali, são competências desse oficial de ligação: domínio da língua francesa, empatia social, conhecimento do ambiente civil e conscientização cultural (KULLENBERG, 2016; RIETJENS, 2017).

A ONU decidiu que ao invés de contratar um número alto de intérpretes, os *peacekeepers* deveriam receber recursos para assumir um papel mais abrangente por meio do envolvimento com a comunidade local. Foi criado, então, um novo instrumento, o *Community Liaison Assistant (CLA)*, que surgiu na operação de paz na República Democrática do Congo e começou a ser replicada em outras missões. Os CLAs são funcionários nacionais, responsáveis pela interface entre a MINUSMA, as autoridades locais e a população. Eles auxiliam os comandantes a compreender as necessidades da população local e a planejar respostas adequadas às ameaças enfrentadas. Além de transmitir alertas, eles fornecem para a missão in-

formações básicas e análises do campo por meios de relatórios. Ao mesmo tempo, disseminam mensagens da missão para a comunidade local e auxiliam no gerenciamento de suas expectativas. Suas atividades de extensão e comunicação ajudam a criar confiança no processo político e no envolvimento da MINUSMA no país. A experiência local torna os CLAs facilitadores ideais para visitas de campo pelos *peacekeepers* e permitem implementar uma enorme gama de atividades importantes para a proteção (KULLENBERG, 2016).

Além de um crescente reconhecimento de que é mais eficaz se concentrar nas estratégias de proteção das próprias comunidades do que intervenções baseadas somente em percepções de pessoas de fora, os CLAs cada vez mais são responsáveis por trabalhar com a população local para aumentar sua atenção e capacidade de resposta às ameaças. Os CLAs apoiam as comunidades no estabelecimento dos chamados Comitês de Proteção Comunitária, em que a população local, sociedade civil e autoridades tradicionais se reúnem para discutir ameaças e desenvolver soluções (KULLENBERG, 2016).

A MINUSMA possui células separadas para comunicação e informação pública e dentro da estrutura da missão, o Oficial de Informações Públicas (PIO) do lado militar precisa passar pelo PIO do lado civil. Os atores militares são mais relutantes em compartilhar informações, enquanto que as agências da ONU têm a cultura organizacional de serem abertas, de modo que a informação é pública e acessível a todos, exceto, obviamente, aquelas confidenciais. No Mali, o uso da mídia não é grande, mas as declarações à imprensa e a cobertura de notícias dos projetos muitas vezes são utilizadas para aumentar a sua visibilidade. A coordenação nesse aspecto é um ponto positivo, pois pode aumentar a aceitação da missão pela população, aproximando os militares dos civis (VAN OOIJEN, 2017; WALLER, 2016).

Já alguns anos após o desdobramento da operação, a MINUSMA pode aprimorar suas informações públicas por meio de uma estratégia de comunicação para toda a missão, priorizando os esforços para explicar seu mandato à população. A missão também aumentou seu envolvimento com a mídia e com as comunidades nacionais, lançando a chamada “Rádio Mikado” com o intuito de envolver a população local com a MINUSMA e os sensibilizando a respeito de suas funções e objetivos no país. Ela se tornou operacional em Ménaka, Mopti e Kidal, além de Gao, Timbuktu e Bamako (UN, S/2015/732, 2015; VAN OOIJEN, 2017).

A CMCoord no Mali, que pela política do DPO deve ser implementada em conjunto com a CIMIC, se concentra em arranjos de ligação, desenvolvimento de políticas, coordenação operacional e treinamento. Uma célula de CMCoord foi estabelecida pelo OCHA em Bamako, visando garantir a ligação regular entre atores humanitários e as forças militares. Ela permite o compartilhamento de informações, assegura o funcionamento eficaz do mecanismo de conflito e identifica as questões humanitárias que podem ser objeto de discussão entre ato-

res humanitários e forças armadas. Essa célula se reúne regularmente e é composta por todos os atores militares presentes no Mali (operação Barkhane e EUTM), as MDSF e a MINUSMA. Portanto, o principal interlocutor é a CIMIC. As células de CMCoord são funcionais e estão presentes, além de Bamako, em Mopti, Gao e Timbuktu (SOLOMON, 2017).

Já a produção de informação e de inteligência (lembrando que não constituem o mesmo que CIMIC) ocorre por três diferentes vias dentro da MINUSMA: o JMAC, a célula de inteligência militar (U2) e uma célula de inteligência policial. Do lado militar também existe o ASIFU, encarregado de coletar e analisar informações em uma esfera diferente, destinada aos comandantes da MINUSMA (WALLER, 2016).

De modo geral, o compartilhamento de informações e a ligação civil-militar também não são atividades simples de se realizar. Mesmo com barreiras, a interação entre o componente militar e os atores civis foi em grande parte eficaz, principalmente nos ramos da proteção de civis e estabilização e recuperação, e o êxito dessa relação se deu pela proximidade em termos de cultura, missão, tarefas e objetivos. Além disso, as relações pessoais e a proximidade cultural individual das pessoas envolvidas na comunicação foram importantes fatores que contribuíram para a eficácia da comunicação civil-militar (WEST, 2016).

Nesse sentido, uma boa comunicação e um compartilhamento de informações adequado entre civis e militares aumentam a eficiência para os dois atores e com ela há menos duplicação na coleta de informações. No caso da operação de paz no Mali, a segurança aumenta porque as duas partes podem informar um ao outro sobre questões relacionadas à estabilidade, como localização de ameaças explosivas e movimentos populacionais (LUCIUS; RIETJENS, 2016).

#### 4.2.2 As atividades de apoio à missão no Mali

A CIMIC também abrange a função de assistência civil, compreendendo, como definido pela política do DPO, atividades de apoio à missão e à comunidade. Nesse tópico, são definidas as principais atividades de apoio à missão realizadas nesse âmbito e como elas ocorrem na MINUSMA. Já o tópico seguinte está dedicado às atividades de apoio à comunidade.

A tarefa de apoio à missão envolve a realização de uma série de atividades, como o suporte a atores humanitários e de desenvolvimento, apoio às eleições, DDR e SSR, proteção de civis, e apoio logístico e de segurança.

##### 4.2.2.1 Suporte aos atores humanitários e de desenvolvimento

A função de CIMIC de apoio à missão envolve o suporte aos atores humanitários e de desenvolvimento. Como pode ser analisado, a situação no Mali é moldada pelos diferentes atores e instituições. O desdobramento da MINUSMA influenciou muito a arena, trazendo consigo novos fundos e ONGs. Cada ator possui sua influência no país que, conseqüentemente, moldam a arena humanitária. A arena está expandindo constantemente devido às interações entre os atores envolvidos, além de que as necessidades influenciam sua composição e tem sido alterado de programas de desenvolvimento para programas humanitários (WILLEMS, 2015).

Enquanto as ONGs costumam focar nas necessidades da população, a ONU prioriza a segurança do Estado por meio das negociações de paz e fortalecimento das instituições estatais, e ao mesmo tempo, o componente civil foca na segurança humana, através das atividades de direitos humanos, proteção de civis e suporte à assistência humanitária. Essa diferença no foco não atrapalhou a coordenação, visto que os diferentes mandatos podem se complementar desde que haja respeito e compreensão. No entanto, qualquer incompatibilidade das expectativas impede a coordenação entre os diferentes atores, principalmente no caso da MINUSMA, em que os anseios não atenderam à implementação real do mandato. A comunidade internacional esperava que a MINUSMA estivesse envolvida em questões de segurança e não em atividades humanitárias, porém a missão possui um mandato bastante amplo. As pessoas envolvidas também influenciam a coordenação, devido às constantes rotações, comprometimento pessoal, experiência, formação, educação e ideias individuais (WILLEMS, 2015).

A chegada da MINUSMA e principalmente da Operação francesa fez com que a arena humanitária mudasse, com a região se tornando segura o suficiente para as ONGs começassem a cogitar o estabelecimento de programas. A MINUSMA fez com que agências da ONU começassem a atuar no país e, mesmo com algumas delas já presentes, como OCHA e WFP, outras passaram a atuar depois do desdobramento da missão. O número de ONGs internacionais também aumentou depois da crise de 2012, que foi de 40 para 78, com foco nas necessidades humanitárias e de desenvolvimento. O aumento também é reflexo da necessidade e da urgência por esse serviço (WILLEMS, 2015).

A MINUSMA visa principalmente o suporte ao governo, enquanto que outras instituições são motivadas por necessidades humanitárias. Segundo as ONGs presentes, a missão é bastante influente, cuja presença não é possível ignorar e não é possível a realização de atividades sem noticiar a eles. Além disso, as ONGs acreditam que a MINUSMA vem trazendo estabilidade e que, sem ela, não seria possível sua atuação nas principais áreas da região norte (WILLEMS, 2015).

Para os oficiais de CIMIC, o componente militar da MINUSMA não é responsável por atividades humanitárias, uma vez que existem atores no país capazes de realizar essa atividade. Assim, fica sob responsabilidade dos militares a ligação e permitir que outras pessoas realizem atividades humanitárias, assumindo essa responsabilidade somente em situações em que os atores civis não são capazes de cumprir tarefas humanitárias, situações que não ocorrem com muita frequência no Mali (WILLEMS, 2015).

As atividades de CIMIC na região norte não ocorreram da mesma forma como foram realizadas em Bamako. O número de atores no campo é menor, o que torna ainda mais difícil para os militares se distanciarem dos atores humanitários. Dessa forma, as ONGs evitaram ir para as mesmas localidades em que os militares estavam presentes, mas na capital isso constitui algo mais difícil de ocorrer. Ainda assim, os esforços são contínuos para manter a percepção de que os atores são separados. Os atores de desenvolvimento são mais dispostos a se envolver com os militares do que os atores humanitários, o que acaba sendo um pouco contraditório, pois os atores humanitários sempre trabalham em áreas em que militares estão presentes (WILLEMS, 2015).

A coordenação civil-militar no Mali também ocorre entre a MINUSMA e as agências da ONU presentes no país, e as agências trabalham em conjunto com as ONGs como parceiros de implementação. Torna-se, assim, essencial a colaboração e a confiança entre eles. A coordenação entre o UNCT e a MINUSMA pode ser expressada por meio de documentos que visam aumentar a coerência da ONU e delinear as maneiras como eles trabalharão juntos. Mesmo com dificuldades, não é mais possível trabalhar isoladamente e sem coordenação, visto que as agências necessitam de responsabilidade e transparência para com os doadores e a população local (VAN OOIJEN, 2017).

As agências da ONU participam das reuniões de CIMIC para discutir principalmente questões relacionadas ao desenvolvimento e implementação de atividades para aprimorar a sinergia entre os atores. Ainda assim, eles estão sujeitos às decisões tomadas e não podem mudar a estrutura da função tripla (DSRSG/ RC/ HC). As agências expressam a importância de adotar uma abordagem flexível e agir com cautela frente às decisões que as afetam e que não podem ser alteradas. A coordenação e a tomada de decisões são necessárias em relação aos QIPs e o uso de bens e escoltas armadas. Também há uma interação direta, mas elas estão mais baseadas em relações individuais do que por meio de estruturas organizadas. Nesse sentido, os militares da MINUSMA estão operando mais próximos do componente civil da missão (VAN OOIJEN, 2017).

Os militares constantemente expressam a necessidade de aumentar a discussão e, portanto, a coordenação para eliminar as dificuldades e facilitar a interação. Com o tempo, a co-

ordenação entre os diferentes atores no Mali de fato melhorou. Os atores militares acreditam que é necessária a coordenação com os atores civis para aprender mais um sobre o outro e aumentar a eficácia da missão, apesar das dificuldades e frustrações (VAN OOIJEN, 2017).

Em relação à segurança, as agências da ONU consideram importantes dois aspectos que estão inter-relacionados, a proximidade com a população e o acesso. A comunidade humanitária necessita de aceitação da população para ter acesso e trabalhar com ela. Estar com a população é a única forma de realizar o trabalho humanitário, mas barreiras entre organizações e a população constituem uma dificuldade. A segurança das agências da ONU no Mali inclui a negociação de acesso e de passagem com grupos armados que se opõe ao governo. As agências também utilizam uma rede de parceiros bem integrados, que conhecem as áreas e são bem aceitos pela população (VAN OOIJEN, 2017).

Para os militares, segurança significa principalmente proteção, especialmente porque a missão tem um alto número de baixas e precisam de um certo grau de dissuasão contra os grupos, e fazem isso muitas vezes por meio de patrulhas. Por outro lado, eles também precisam operar próximo à população para ser aceito por eles e, assim, cumprir o mandato e conseguir reunir informações úteis. Durante as patrulhas, por exemplo, eles tentam ser os mais acessíveis à população e, se possível, não utilizar armas pesadas. No entanto, os oficiais de CIMIC acreditam que a maioria da população sente que a MINUSMA está ocupando território, especialmente quando chegam com armas e veículos blindados. Assim, a abordagem militar da ONU em relação à segurança envolve mais barreiras para a população devido ao seu equipamento militar. A legitimidade das agências da ONU no Mali é bem estabelecida, considerando que elas precisam do consentimento do governo para operar e não podem se impor com seu mandato no país, visto que existem protocolos e documentos a serem seguidos. Assim, a ação legítima abrange tudo o que for necessário para alcançar seu objetivo e a população (VAN OOIJEN, 2017).

Para o componente militar da MINUSMA, sua legitimidade e campo de ação decorrem do mandato do CSNU. Como exemplo tem-se o tráfico de drogas no país. Embora a MINUSMA saiba muito sobre isso, a missão não pode fazer nada, pois está além do seu mandato. Portanto, existe um escopo restrito de ação legítima. Para as atividades de CIMIC, a legitimidade decorre da política do DPKO de 2010 (VAN OOIJEN, 2017).

A coordenação é importante pois os *peacekeepers* podem ajudar as agências a ir para áreas inseguras. Mesmo a escolta armada sendo utilizada como último recurso, as agências consideram a provisão de segurança por meio da presença de militares da ONU como algo positivo. As agências preveem um uso mínimo dos militares, sendo apenas em benefício para

seu trabalho e esperam que os militares deixem de se envolver quando a área estiver segura (VAN OOIJEN, 2017).

Os oficiais de CIMIC veem o fato de ser a MINUSMA constituir uma missão integrada como uma oportunidade, pois aproxima os atores militares de outros atores da ONU e da população. A CIMIC é o elo entre o lado militar e o civil, sendo o principal aspecto a aceitação da missão, o compartilhamento de informações e o apoio da sessão de CIMIC com os civis e a população. Os *peacekeepers* estão cada vez mais realizando atividades de cunho humanitário, até mesmo devido aos países contribuintes com tropas (*Troop Contributing Country* – TCC) enviarem financiamento para essa função. Além do mais, em razão do ambiente instável e para conseguirem aceitação pela população, executam para sua própria segurança e proteção (VAN OOIJEN, 2017).

Mesmo constituindo um tópico sensível no Mali, a CIMIC possui muitas vantagens. O nexo entre desenvolvimento e segurança vem ganhando atenção. Os dois tópicos estão relacionados e são importantes para a estabilização do Mali, além de que a coordenação é necessária para levar segurança e desenvolvimento para uma área. Tal questão também se relaciona com os QIPs, projetos que possuem a finalidade de apoiar a curto prazo atividades a nível local e em benefício da população, e que serão discutidos mais adiante (WILLEMS, 2015).

#### 4.2.2.2 O uso de escoltas armadas

Dentre as atividades de CIMIC realizadas na MINUSMA, destaca-se o uso de escoltas armadas, cujo tópico é um dos mais sensíveis na área. Na ausência de um ambiente seguro e diante da deterioração da segurança, a MINUSMA fornece escoltas. (DE CONING, 2015).

A ONU registrou um considerável aumento de incidentes que afetaram a realização de ajuda humanitária logo nos primeiros anos da Missão, sendo que quase metade dos incidentes estava ligada à violência contra pessoal, bens e infraestrutura humanitária, enquanto os demais estavam ligados a operações e hostilidades de grupos militares e armados. Vale ressaltar que o número de incidentes de segurança que afetaram o pessoal humanitário em 2015 atingiram quase três vezes o de 2014. Diante dessa situação, a MINUSMA forneceu segurança e escolta aos atores humanitários nas regiões norte, prestando a eles a assistência necessária (SOLOMON, 2017; TESFAGHIORGHIS, 2016; UN, S/2015/426, 2015).

O direcionamento para uma abordagem mais robusta da MINUSMA aumentou a demanda para a escoltas de comboios, patrulhas de longo alcance e recursos de aviação, causando uma série de implicações para a missão.

Em particular, a MINUSMA precisaria se sustentar, garantindo o acesso às principais rotas de suprimento e aos principais centros populacionais. Isso exigiria uma reconfiguração dos ativos militares e policiais da MINUSMA, a fim de garantir que as capacidades de logística militar sejam aprimoradas e apoiar a missão em áreas não permissivas para o apoio contratual civil. Exigiria também uma ênfase maior nas unidades militares e policiais formadas suficientemente equipadas, além de maior proteção. O progresso da missão em deter e reduzir a ameaça de minas e outros ataques usando explosivos improvisados no pessoal da Missão ilustra o impacto que pode ser alcançado ao garantir que as unidades tenham o equipamento, treinamento e procedimentos adequados para operar em ambientes assimétricos. Será adotada uma abordagem qualitativa e não quantitativa, a fim de garantir que a Missão tenha a mobilidade e flexibilidade necessárias, que possam ser sustentadas em áreas remotas. (UN, S/2015/426, 2015; p. 07; tradução nossa<sup>38</sup>).

Existem diferentes formas de escoltas armadas e diferentes maneiras que elas podem ser utilizadas. A forma menos comum acontece em situações em que o carro que pediu pela escolta se encontra cercado de outros carros com pessoas armadas. Usualmente, é informado antecipadamente para a MINUSMA a ida a uma determinada região e feito o pedido para que uma determinada área seja protegida. É dessa forma que as ONGs esperam apoio da MINUSMA, por meio de patrulhas rodoviárias, protegendo uma área e deixando a zona no momento que a ONG entrar. No entanto, até mesmo esse tipo de escolta é dispensado por algumas ONGs, que se recusam a entrar na mesma área que os militares. As ONGs não utilizam diretamente os ativos militares e não realizam qualquer tipo de atividade com eles. É inevitável se conhecer em campo ou em alguma cerimônia, mas só o fato de estarem em alguma vila, por exemplo, ao mesmo tempo, já pode ser perigoso para as ONGs. Ainda assim, muitas ONGs recorrem à MINUSMA em situações emergenciais, se beneficiando das aeronaves e helicópteros da missão (TESFAGHIORGHIS, 2016; WILLEMS, 2015).

O acesso humanitário constituía um desafio, restringindo o movimento de pessoal e bens humanitários. Para mitigar os riscos, a MINUSMA garantiu a segurança das pistas de pouso secundárias usadas pelos atores humanitários. Além disso, as más condições das estradas e as pistas de pouso danificadas em Kidal e Ménaka também foram um impedimento à prestação de assistência humanitária. Nesse, e em momentos em que não houve tantos emba-

---

<sup>38</sup> No original: “*In particular, MINUSMA would need to be able to sustain itself, ensuring access to the main supply routes as well as main population centres. This would require a reconfiguration of MINUSMA military and police assets so as to ensure that military logistics capabilities are enhanced and support the Mission in areas non-permissive for civilian contractual support. It would also require a greater emphasis on sufficiently equipped military and formed police units, as well as enhanced protection. The Mission’s progress in deterring and reducing the threat of mines and other attacks using improvised explosives on Mission personnel illustrates the impact that can be achieved by ensuring that units have the appropriate equipment, training and procedures to operate in asymmetric environments. A qualitative rather than a quantitative approach will be pursued in order to ensure that the Mission has the mobility and flexibility it requires, that can be sustained in remote areas*”. (UN, S/2015/426, 2015; p. 07).

tes contra a missão, a MINUSMA providenciou escoltas de comboios e proteção (UN, S/2015/732, 2015; UN, S/2015/1030, 2015).

A questão das escoltas armadas é sempre desafiadora. Os militares queriam garantir a segurança por meio de escoltas, enquanto os atores civis queriam a realização de patrulhas. O pensamento dos militares da MINUSMA é que, como eles são os responsáveis pela questão de segurança, eles não conseguem garantir de outra forma que não por meio de escoltas ou quando estão a quilômetros de distância dos comboios. O componente militar possui procedimentos e se estão acompanhando atores civis, eles precisam vê-los para garantir que viagem seguros. Os atores civis e militares possuem diferentes percepções sobre a melhor maneira de prover segurança, tornando difícil e complexo o fornecimento de escolta armada (WILLEMS, 2015).

#### 4.2.2.3 Apoio às eleições presidenciais e legislativas

Durante a realização de eleições presidenciais e legislativas, o componente de CIMIC da MINUSMA também desempenhou um importante papel. Os esforços na ONU nesse sentido iniciaram logo após o estabelecimento da missão em 2013. A ONU conduziu uma missão de avaliação das necessidades eleitorais em novembro de 2012 para apoiar as autoridades nacionais na preparação para as eleições. Uma equipe de projeto de eleições do PNUD trabalhou com as autoridades do Mali para implementar as recomendações de uma auditoria dos bancos de dados de eleitores existentes. O trabalho incluiu revisão das informações biométricas, produção e distribuição de documentos de identidade, estabelecimento de listas de eleitores, e configuração de mesas de voto (UN, S/2013/198, 2013).

A MINUSMA forneceu apoio para a realização de eleições presidenciais e legislativa por meio do fornecimento de assistência técnica, auxiliando o governo de transição na construção de consenso político sobre questões eleitorais pendentes. A missão utilizou todos os recursos disponíveis, principalmente por meio de assistência logística e de segurança (UN, S/2013/338, 2013).

Assim, com o auxílio da MINUSMA, foram realizadas eleições presidenciais em 28 de julho e 11 de agosto de 2013. Cerca de 48% (3.345.253) dos eleitores registrados deram seu voto, constituindo a maior participação desde 2002, em condições relativamente calmas e sem graves incidentes. A MINUSMA, em coordenação com o PNUD, forneceu apoio técnico, financeiro, político e de segurança antes, durante e após a votação. O papel da MINUSMA também foi ativo na segurança eleitoral durante todo o período eleitoral, por meio de patru-

lhas policiais da MINUSMA e do Mali em Bamako, Timbuktu, Gao, Mopti e Kidal (UN, S/2013/582, 2013).

A MINUSMA deu suporte ao processo eleitoral em 2018, por meio de apoio logístico e assistência técnica aos órgãos eleitorais e outras partes interessadas. O apoio abrangeu o transporte de 182 toneladas de materiais eleitorais para as cinco regiões do norte e a contratação de 64 assistentes eleitorais nacionais, e transporte para 1.840 pessoas, incluindo candidatos presidenciais interessados, a Mopti e às cinco regiões do norte. O PNUD também financiou atividades eleitorais, como treinamento de agentes de votação, divulgação e sensibilização. A MINUSMA ainda apoiou os esforços para aumentar a participação das mulheres no processo eleitoral por meio de campanhas de educação pública realizadas na mídia e nas prefeituras, e por meio de assistência técnica a grupos de mulheres na elaboração de um documento de advocacia, que foi submetido a candidatas à presidência (UN, S/2018/866, 2018).

Após muitas negociações, grupos armados signatários e grupos dissidentes enviaram seus combatentes para as assembleias de voto nos principais centros. A MINUSMA auxiliou as forças no Mali com o fornecimento de consultoria e segurança técnicas, aumentando as patrulhas nas cidades de Aguelhok, Kidal, Ménaka e Tessalit, e posicionando 820 soldados de paz em reserva em locais estratégicos por um período de cinco semanas. A missão ainda realizou sessões de treinamento sobre segurança eleitoral (UN, S/2018/866, 2018).

O apoio da MINUSMA na questão na segurança no período eleitoral foi essencial, visto que, na véspera, elementos do GSIM ameaçaram a realização das eleições e queimaram e saquearam as assembleias de voto. Além disso, a MINUSMA monitorou a situação dos direitos humanos no contexto das eleições e ativou um *call center* para facilitar a denúncia de violações. Os grupos extremistas islâmicos foram os responsáveis por todos os abusos de direitos humanos relacionados à eleição. Dentre os ataques, destaca-se intimidação e ataques diretos contra as assembleias de voto e contra indivíduos que estavam apoiando as eleições. Foram documentados 55 incidentes de segurança, dentre os quais três agentes eleitorais foram mortos, um presidente de uma assembleia de voto foi sequestrado, além dos ataques físicos contra trabalhadores eleitorais. Apesar disso, a MINUSMA realizou diversas sessões de sensibilização e treinamento em direitos humanos e eleições, beneficiando 914 participantes, incluindo 220 mulheres (UN, S/2018/866, 2018).

Para a realização de eleições legislativas, a MINUSMA forneceu apoio técnico, logístico e consultivo ao governo do Mali para a atualização anual do registro de eleitores, para envio de materiais e funcionários para as regiões norte e Mopti e por meio do apoio a comunicações estratégicas e atividades de conscientização (UN, S/2018/1174, 2018).

#### 4.2.2.4 Apoio da MINUSMA para DDR e SSR

Como parte do apoio das atividades de CIMIC, a MINUSMA está desempenhando um importante papel na reforma do setor de segurança e na desmobilização, desintegração e reintegração de ex-combatentes.

Dentre as atividades que podem contribuir para a situação do Mali melhorar é a reforma estrutural do setor de segurança, ou seja, quando o suporte externo for projetado para ser estratégico e de longo prazo, envolvendo exército, polícia justiça. A reforma deve incluir aspectos como a luta contra a corrupção; profissionalização de procedimentos de recrutamento, recursos humanos e gestão de carreira; e criação de estruturas eficazes para administração, logística e cadeia de comando. A melhoria das relações civis-militares também devem ser um objetivo de reforma. A questão essencial é a primazia da política, o controle parlamentar eficaz, a ancoragem de normas democráticas e constitucionais, e padrões de direitos humanos (LYAMMOURI, 2018; TULL, 2017).

Logo após o estabelecimento da MINUSMA, as instituições de justiça não estavam funcionando. Os planos de realocação de pessoal para o norte não foi uma tarefa simples devido as preocupações de segurança e desafios logísticos, como falta de instalações, transporte e equipamentos básicos. No momento inicial, havia uma a necessidade de mobilizar doadores para atender as principais necessidades das instituições de segurança e de Estado de Direito, como reconstrução de escritórios, veículos, equipamentos de comunicação e suprimentos básicos (UN, S/2013/198, 2013).

As forças armadas do Mali também tinham pouca capacidade, exigindo amplo apoio das autoridades para reformar o setor de segurança, inclusive fortalecendo os mecanismos de controle e supervisão civil e apoiando o governo no desenvolvimento de sua capacidade de restaurar o Estado de Direito e fortalecer as leis legais e sistemas de correção, incluindo justiça militar (UN, S/2013/198, 2013). Devido a insegurança e pela falta de infraestrutura adequada, pessoal com treinamento inadequado e capacidade financeira e administrativa insuficiente, a reabertura de tribunais e prisões foram prejudicadas. A MINUSMA apoiou a operacionalização por meio de treinamento, consultoria e QIPs (UN, S/2014/403, 2014).

A MINUSMA, junto com o UNCT, estabeleceu um plano de ação conjunto que atuou como uma estrutura estratégica integrada. Assim, foi formulado um mecanismo de monitoramento e avaliação para avaliar conjuntamente os resultados mensalmente. A MINUSMA e o PNUD iniciaram esforços para fortalecer as instituições judiciais e penitenciárias no norte e ajudaram o governo a rever seu plano de reforma da polícia, justiça e correções. (UN, S/2014/1, 2014; UN, S/2015/426, 2015).

As instituições no Mali ainda necessitavam de ajuda da implementação de medidas de DDR. Nesse sentido, foi lançado o Mecanismo Operacional de Coordenação (*Mécanisme opérationnel de coordination*), responsável pelo estabelecimento de patrulhas mistas entre as forças do Mali e ex-combatentes dos grupos armados signatários do acordo de 2015 (UN, S/2015/1030, 2015). A MINUSMA trabalhou no desenvolvimento de estruturas de coordenação para programas DDR e SSR ao longo dos anos. Assim, foram estabelecidas a Comissão de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração, a Comissão de Integração e o Conselho Nacional de Reforma do Setor de Segurança, que estavam totalmente equipadas ao final de 2016 (UN, S/2016/1137, 2016).

O Governo estabeleceu o Conselho Nacional de Reforma do Setor de Segurança em 14 de agosto de 2014, presidido pelo Presidente, Ibrahim Boubacar Keita, com o objetivo de definir a orientação estratégica da futura reforma do setor de segurança com a participação de todos os ministérios relevantes. Para aprimorar a coordenação entre os atores, a MINUSMA estabeleceu um comitê estratégico de sobre DDR e SSR e um grupo de trabalho técnico e também iniciou um trabalho de capacitação para a Assembleia Nacional sobre a supervisão democrática das instituições de segurança (UN, S/2014/943, 2014).

A missão se envolveu com os representantes das forças de defesa e segurança do Mali, a comissão parlamentar de segurança, defesa e proteção civil e as organizações da sociedade civil envolvidas na reforma do setor de segurança. A MINUSMA chegou a um acordo para apoiar o Ministério da Defesa e ex-combatentes na implementação da lei de orientação e planejamento militar para o período 2015-2019 (UN, S/2015/426, 2015).

Foi estabelecido um grupo de trabalho técnico para coordenar iniciativas internacionais em apoio ao Conselho Nacional de Reforma do Setor de Segurança do governo, sendo que a primeira reunião do grupo de trabalho técnico foi realizada em 20 de fevereiro de 2015 e reuniu representantes da MINUSMA, UE, ECOWAS e EUTM. Também foram incorporados em todas as etapas esforços para fortalecer a supervisão democrática do setor de segurança e garantir a incorporação da perspectiva de gênero (UN, S/2015/219, 2015; UN, S/2015/1030, 2015).

A MINUSMA, então, trabalhou junto com o governo para as próximas etapas do estabelecimento de uma comissão nacional de DDR e o desenvolvimento de um programa nacional abrangente antes do início de conversas inclusivas (UN, S/2014/403, 2014). Em 31 de dezembro de 2015, o Presidente assinou decretos que estabeleceram comissões nacionais para o DDR, com o apoio da MINUSMA para agilizar a nomeação dos membros. A missão, em conjunto com o Banco Mundial, apoiou as autoridades no Mali na elaboração de um documento de programa nacional de DDR (UN, S/2016/281, 2016).

Mesmo quando o processo de DDR ainda não tinha sido iniciado, a MINUSMA prestou apoio técnico ao grupo de trabalho sobre desarmamento, desmobilização e reintegração, composto por representantes do governo, CMA, plataforma e Banco Mundial e procurou finalizar o projeto de programa nacional (UN, S/2016/819, 2016). Em meados de 2018, a MINUSMA concluiu a reabilitação dos campos do Mecanismo de Coordenação Operacional em Kidal e Timbuktu por meio de aprimoramentos de infraestrutura e segurança. Ao passo em que a MINUSMA estava para fornecer apoio logístico ao lançamento de patrulhas mistas em Kidal e Timbuktu, a operacionalização do Mecanismo de Coordenação Operacional ainda estava pendente devido a divergências entre os grupos armados signatários sobre as modalidades (UN, S/2018/273, 2018).

A MINUSMA continuou trabalhando no desenvolvimento de um plano de ação para SSR e DDR, destacando-se a situação em que, em 06 de julho de 2018, o Conselho Nacional de Reforma do Setor de Segurança adotou a estratégia de reforma do setor de segurança nacional, que estabelece uma visão nacional baseada nos princípios de inclusão e representatividade do setor de segurança, de acordo com o Acordo. Além disso, a Comissão Nacional de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração concluiu a campanha de pré-registro de combatentes e também iniciou o registro de grupos armados não signatários na região de Mopti (UN, S/2018/866, 2018).

Em 6 de novembro, a Comissão Nacional de DDR e a Comissão de Integração, apoiadas pelo MINUSMA, lançaram um processo de DDR para combatentes do Mecanismo de Coordenação Operacional. O processo foi conduzido em Gao, Timbuktu e Kidal e teve como alvo 1.600 combatentes, dos quais 1.423 combatentes da CMA, a coalizão Plataforma de grupos armados e outros grupos armados foram registrados. O processo permitiu a integração de combatentes dos movimentos signatários no exército nacional. As três unidades mistas recém-constituídas serão administradas pelo exército do Mali e encarregadas de fornecer segurança ao processo de DDR, sob o comando e controle da Comissão Técnica de Segurança. Paralelamente, a MINUSMA trabalhou com todas as partes interessadas para ajudá-las a chegar a um acordo para avançar na integração de elementos de grupos armados nas forças armadas do Mali. Além do mais, a MINUSMA destinou cerca de US\$ 3 milhões em apoio às forças de segurança do Mali para o processo de DDR e para prevenção e mediação de projetos de conflitos entre comunidades (UN, S/2018/1174, 2018).

A MINUSMA continuou implementando projetos para a redução da violência nas comunidades, a fim de criar condições para o processo de DDR e serviços do Estado em áreas remotas, e aumentou sua coordenação nos níveis nacional e regional com a Comissão Nacional de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração. A MINUSMA e a Entidade das Na-

ções Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU-Mulheres) organizaram treinamento para membros da Comissão Nacional de DDR e SSR sobre integração de gênero com o apoio do Fundo de Construção da Paz (UN, S/2017/811, 2017).

A superação da ameaça à segurança depende do sucesso desses programas, mas a missão está ciente de que esses são processos de longo prazo e que levarão décadas para produzir resultados significativos. Ao mesmo tempo, a MINUSMA deve considerar metas de curto prazo para as forças de segurança e ex-rebeldes integrados nas forças sejam equipados e treinados para enfrentar os desafios de segurança. No entanto, nenhum dos lados se encontra disposto a assumir total responsabilidade de seus papéis no acordo de paz (LYAMMOURI, 2018). Embora iniciativas de SSR tenham sido discutidas no Mali desde os anos 2000, a crise de 2012 destacou sua urgência. O acordo de paz assinado em 2015 afirmou a necessidade de uma profunda reforma, mas o governo se restringiu a medidas técnicas formais, como a criação de órgãos (TULL, 2017).

#### 4.2.2.5 A proteção de civis na MINUSMA

Uma vez que a MINUSMA apresenta um mandato visando a proteção de civis, ela deve compreender o impacto que suas ações têm sobre eles. Posto isso, existem algumas práticas que estão sendo adotadas para mitigar os danos contra civis, como por meio da criação de células de rastreamento, análise e resposta. Isso permite ajustar as táticas em campo para prevenir futuros danos e modificar os prejuízos que causam. O sucesso da missão não depende somente de proteger os civis dos grupos armados, mas também garantir que as ações militares não os estão prejudicando. Construir essa confiança na população do Mali é importante, já que o objetivo de estabilização está sendo conduzido em paralelo ao processo político para restabelecer a autoridade estatal. As baixas civis podem rapidamente acabar com a legitimidade das forças de paz e do governo maliano. Assim, eles devem compreender quando e onde suas operações prejudicam os civis para melhorar suas táticas e permitir que elas respondam corretamente (KEENAN, 2013).

Para alcançar seus objetivos, a MINUSMA trabalhou em conjunto com o governo malinês, suas forças armadas, as forças francesas, a EUTM, as agências das Nações Unidas, a comunidade humanitária no Mali e uma série de outras organizações locais e regionais. O CSNU autorizou em todas as resoluções adotadas até o momento a utilização de todos os meios necessários para garantir a proteção da população civil em perigo imediato de violência física. A ONU entende que essa é uma responsabilidade complementar a do governo anfitrião, uma vez que este tem o compromisso básico em proteger sua própria população. A Missão

deveria garantir a proteção de mulheres e crianças afetadas pelo conflito e tomar medidas eficazes para mitigar os riscos. Além da ONU, outros atores realizaram contribuições para a proteção, como por meio da assistência humanitária e por meio do monitoramento e relatórios sobre a situação dos direitos humanos (MINUSMA, 2019).

As operações de manutenção da paz adotam uma abordagem holística e para atingir esses objetivos, os componentes civis, policiais e militares da missão também trabalham lado a lado. No caso do Mali, a própria Organização afirma que os mecanismos de proteção são abordados em três níveis. O primeiro é o diálogo e se relaciona com o estabelecimento de acordos de paz, mediação e apoio à reconciliação. O segundo nível inclui atividades mais práticas, como medidas proativas para dissuadir potenciais atacantes e apoio logístico ao governo para defender os civis de ataques. O terceiro e último nível visa apoiar o estabelecimento de um ambiente que aumente a segurança da população. Essas atividades englobam o fortalecimento das capacidades do governo em proteger, por meio da reforma do setor de segurança e treinamentos em direitos humanos, proteção de crianças, violência sexual e de gênero (MINUSMA, 2019).

A proteção da população civil também é apoiada por meio das atividades de CIMIC na MINUSMA. Após o estabelecimento da missão, uma das primeiras medidas tomadas visando a proteção dos civis se deu por meio de uma avaliação dos riscos que eles mais estariam expostos e assim informar o planejamento sobre como seria a implementação do mandato. Como a MINUSMA desempenha seu mandato em conjunto com as forças armadas do Mali, começaram a ser desenvolvidos os mecanismos para reduzir esses riscos (UN, S/2013/338, 2013).

As principais atividades de CIMIC nessa questão se concentraram no desenvolvimento de mecanismos de alerta e resposta antecipada para a proteção de civis, realizando missões de avaliação nas áreas mais propensas à violência intercomunitária e confrontos entre grupos armados e MDSF. Os militares monitoraram e relataram quais eram essas ameaças e, como medida dos esforços de prevenção, foram até as comunidades locais e se envolveram com as autoridades (UN, S/2014/1, 2014).

A MINUSMA realizou patrulhas regulares militares e policiais em coordenação com as forças armadas do Mali e com a Operação Serval, além de patrulhas de curto e longo alcance em áreas rurais em que a violência se manifestava e/ou que estava por ela ameaçada. Foram feitas visitas de avaliação com o componente militar, policial e civil em áreas consideradas de alto risco para identificar as maiores fontes de tensão e recomendar as respostas de gerenciamento de conflitos, tanto para a própria missão, como para as autoridades nacionais. Nesse sentido, a MINUSMA foi até as cidades próximas à fronteira com a Mauritânia para

reunir informações sobre a situação de segurança, política e de direitos humanos. Em resultado, a missão determinou que o fortalecimento da presença nessa região era necessário (UN, S/2014/229, 2014).

Em relação à violência entre as comunidades na região norte, a MINUSMA desenvolveu mecanismos integrados de resposta a essas tensões por meio da criação de uma força-tarefa conjunta entre as forças da missão, a polícia e os componentes civis. Ela foi projetada ter um rápido desdobramento e ser capaz de atuar por longos períodos em áreas de risco, a se começar pela região entre Gao e Ménaka. A título de exemplificação, em 6 de fevereiro de 2014, a violência entre Tuaregues e Fulani na região deixou 25 tuaregues mortos e foi resultado das tensões que já existiam entre as duas comunidades, aliado as dificuldades econômicas e humanitárias, a presença restrita do Estado e o aumento da presença de grupos armados e terroristas. Mesmo com a MINUSMA não tendo uma presença tão forte nessa zona, coordenou uma resposta multidimensional juntamente com o governo e as próprias comunidades para prevenir represálias e desenvolver estratégias de gerenciamentos de conflitos. (UN, S/2014/229, 2014).

Nos meses de 2014, os civis não representaram um alvo específico dos confrontos armados, mas ainda assim, ocasionaram fatalidades, geraram insegurança entre a população e impactaram na liberdade de circulação. Nesse sentido, a MINUSMA continuou desenvolvendo uma estratégia integrada de proteção visando uma formalização de respostas com base na análise de riscos e vulnerabilidades, que se deu em coordenação com as agências das Nações Unidas. A MINUSMA também aprimorou as medidas de proteção de civis por meio de patrulhas para além dos principais centros populacionais, focando também nas áreas rurais (UN, S/2014/403, 2014; UN, S/2014/692, 2014).

Em meados de 2015, a MINUSMA adotou uma estratégia de defesa mais abrangente, estabelecendo um quadro coerente e coordenado para a implementação do mandato e desdobrando oficiais de proteção nos escritórios em Gao e Timbuktu. Além disso, devido ao aumento de incidentes violentos em uma área remota ao sul de Ansogo, militares e policiais da missão se deslocaram até a comunidade para aumentar a segurança dos civis e instruir a população quanto ao mandato da MINUSMA (UN, S/2015/219, 2015). Mesmo não constituindo alvos centrais nos ataques, os civis sofriam danos colaterais por conta de foguetes, minas e dispositivos explosivos. Tais eventualidades deixaram vítimas, impediram a liberdade de circulação, além de afetar o acesso a serviços básicos e oportunidades econômicas (UN, S/2015/426, 2015).

O mandato de proteção de civis foi sendo implementado por meio de uma série de medidas. Para contestar à crescente violência da região de Timbuktu e controlar a situação, a

MINUSMA permaneceu em contato direto com a liderança da CMA e autoridades locais e organizou missões de avaliação na área (principalmente nas cidades de Bintagoungou, Diré, Léré e Goundam) para avaliar a situação de segurança, o impacto nos civis e para tranquilizá-los. A MINUSMA realizou investigações sobre os locais de ataques em apoio às autoridades de segurança e em muitos casos auxiliou na evacuação de vítimas civis feridas (UN, S/2015/426, 2015).

Nesse momento, a MINUSMA se encontrava em uma situação de capacidade limitada para alocar recursos para proteger civis, uma vez que eram necessárias a defesa de seus próprios campos e a escolta de seus comboios. Ainda assim, foi possível a realização de patrulhas em áreas de maior tensão como em Ténenkou (região de Mopti) com o objetivo de dissuadir novos confrontos e tranquilizar os civis, e teve sua polícia também realizando patrulhas em coordenação com as forças armadas do Mali com esse mesmo intuito (UN, S/2015/426, 2015).

As principais ameaças de violência física contra civis consistiam em banditismo armado, ataques indiscriminados de grupos extremistas, retaliações de grupos armados por suspeita de apoio a grupos opostos, violência intercomunitária, minas, dispositivos explosivos improvisados, restos explosivos de guerra e ataques de grupos extremistas. As ações da MINUSMA para garantir, além da proteção de civis, a implementação dos acordos de cessar-fogo englobavam, acima de tudo, patrulhas de curto e longo alcance de forma independente e em coordenação com as MDSF. A MINUSMA ainda aprimorou seus mecanismos de alerta, principalmente por meio de assistentes de ligação e atores humanitários (UN, S/2015/732, 2015; UN, S/2016/819, 2016).

Para promover a prevenção e a resolução dos conflitos entre as comunidades, a MINUSMA realizou 18 reuniões de 9 de julho a 6 de agosto de 2015 na região de Gao com o objetivo de promover o diálogo intercomunitário, assim como para aumentar a coesão social e a reconciliação. Entre os meses de julho e agosto, as forças de paz desdobraram 24 assistentes de ligação em Gao, Kidal, Mopti e Timbuktu para fortalecer o contato com as comunidades locais e promover sua confiança na missão (UN, S/2015/732, 2015).

Durante 2016, as forças da MINUSMA mantiveram forte presença nas regiões de Gao, Kidal, Ménaka e Timbuktu, assim como sua polícia realizou mais de 2.000 patrulhas conjuntas com a polícia maliana em áreas urbanas. Após confrontos entre CMA e Plataforma em julho de 2016 em Kidal, a MINUSMA atuou de forma robusta, se utilizando de dois helicópteros de ataque como uma demonstração de força e utilizando drones e helicópteros de utilidade militar para um monitoramento mais apropriado da situação. No dia 23 de julho, a missão estabeleceu pontos de controle na localidade e começou a realizar patrulhas, mas sem a presença

de armamentos pesados, para desencorajar os embates entre os grupos e proteger os civis. Em seguida, se desencadearam lutas na vizinhança da cidade de Kidal, o que fez a MINUSMA adotar uma postura dissuasiva, criando um refúgio seguro próximo a um acampamento seu para receber civis necessitados de proteção. Com isso, 13 civis buscaram abrigo nesse campo e 10 foram em direção a Gao. Tais embates resultaram na morte de sete civis (UN, S/2016/819, 2016).

Por meio de uma análise da situação de segurança foi possível perceber que a proteção dos civis estava se tornando cada vez mais uma importante preocupação, principalmente em decorrência dos últimos acontecimentos nas regiões centrais. Nesse sentido, de acordo com a Resolução 2295 (2016), a MINUSMA atualizou sua estratégia de proteção (UN, S/2017/271, 2017).

Ao longo de 2018 e, diante da persistência das ameaças físicas contra civis, a MINUSMA continuou realizando patrulhas, monitorando pontos de controle, realizando voos de reconhecimento e estabelecendo pontos de reabastecimento de helicópteros em alguns campos para aumentar sua capacidade de reagir rapidamente às ameaças. O governo adotou um plano de segurança integrado para essas regiões, abarcando segurança, desenvolvimento e governança. Ainda assim, as forças armadas malianas permaneceram com uma capacidade limitada para prevenir e responder ameaças de segurança (UN, S/2017/271, 2017).

Sendo assim, a MINUSMA tem autorização de usar todos os meios necessários para proteger os civis. No entanto, a missão alcançou pouco progresso desde seu estabelecimento. Além disso, a situação de segurança permaneceu frágil, uma vez que os grupos armados tuaregues e os grupos extremistas e terroristas continuaram realizando ataques por todo o território malinês. Isso fez com que a população civil continuasse sendo afetada pelo conflito, o que gerou aumento das violações dos direitos humanos, agravando ainda mais a situação humanitária. Mesmo com um mandato robusto e realizando atividades de coordenação civil-militar, a MINUSMA encontra dificuldades em cumprir seu mandato, estabilizar o país e proteger os civis.

#### 4.2.2.6 Outras atividades de apoio à missão na MINUSMA

Além das funções de apoio à missão em destaque nos tópicos anteriores, a unidade de CIMIC da MINUSMA realizou muitas outras atividades de coordenação civil-militar no Mali. A seção U9 da Missão forneceu apoio de logística (como o fornecimento de transportes e equipamentos), segurança e comunicação. Foram também realizadas atividades direcionadas à

recuperação de patrimônios históricos e culturais, treinamentos para policiais e militares, e ações voltadas para mitigar os impactos em relação aos dispositivos explosivos.

Logo após a transformação da AFISMA em uma operação de estabilização – MINUSMA – se iniciaram os esforços para o estabelecimento de mecanismos de coordenação, incluído a chamada Força-Tarefa Integrada do Mali, composta por representantes da ONU, UA e ECOWAS, para facilitar a cooperação em questões políticas, de segurança, de direitos humanos e humanitárias (UN, S/2013/198, 2013)

A crise política e de segurança instaurada em 2012 afetou a produção econômica e os serviços públicos básicos em todo o país. Foram suspensas a assistência oficial ao desenvolvimento e muitos outros projetos de investimento, impactando seriamente a renda e o emprego de milhares de pessoas. Nesse contexto, a ONU passou a coordenar e mobilizar parceiros de desenvolvimento para limitar o impacto da crise. Também foi estabelecido um fundo nacional de estabilização econômica e social gerenciado pelo PNUD com o objetivo de apoiar o orçamento do governo. Mesmo com os desafios relacionados à segurança, os grupos políticos e sociais existentes no Mali necessitavam do apoio da MINUSMA e dos demais atores envolvidos no país (UN, S/2013/198, 2013).

Em 30 de março de 2013, o presidente interino, Dioncounda Traoré, nomeou o presidente e dois vice-presidentes da Comissão Nacional de Diálogo e Reconciliação, com o objetivo de levar adiante o processo de diálogo e reconciliação. Havia muitas críticas em relação a isso, principalmente referente a falta de transparência na seleção dos membros e falta de inclusão de líderes religiosos, comunitários e tradicionais. A MINUSMA ofereceu apoio técnico e logístico para o processo de diálogo. A MINUSMA iniciou o processo de interação com a Comissão a fim de melhorar a forma de apoiar suas atividades e vinculá-las ao trabalho dos órgãos estabelecidos no acordo preliminar (UN, S/2013/338, 2013; UN, S/2013/582, 2013). O processo incluiu o fornecimento de serviços logísticos e apoio com comida e água a locais de pré-julgamento na região de Kidal (UN, S/2014/1, 2014). A missão ainda forneceu treinamento em direitos humanos para mais 1.500 policiais, guarda nacional e pessoal de proteção civil em Bamako, Kayes, Koulikoro, Sikasso, Segou e Mopti (UN, S/2013/582, 2013).

A MINUSMA desenvolveu um plano de ação de recuperação antecipada para ajudar o governo a fornecer uma resposta rápida aos desafios de desenvolvimento. A implementação de programas visou resolver as deficiências na prestação de serviços essenciais para estimular a economia e criar condições para o retorno de deslocados internos. A missão ainda apoiou a restauração dos serviços sociais na região norte, como em centros de saúde e unidades nutricionais, campanhas de vacinação, reparo de redes de distribuição de água e reabertura de escolas (UN, S/2013/582, 2013).

A seção U9 da MINUSMA também prestou apoio para o Serviço de Ação contra Minas, responsáveis pela remoção de minas, descarte de material explosivo e atividades para detectar e eliminar dispositivos explosivos improvisados, auxiliando na construção da capacidade das forças armadas do Mali de mitigar essas ameaças. A atividade inclui a realização de sessões de conscientização de riscos sobre restos explosivos de guerra e dispositivos explosivos improvisados para o pessoal da MINUSMA (UN, S/2013/338, 2013).

O Serviço de Ação contra Minas realizou operações de busca e desminagem em edifícios públicos e casas particulares nas regiões de Gao, Mopti e Timbuktu, o que permitiu o retorno de pessoas deslocadas para essas localidades. Por conta do aumento do número de incidentes com explosivos, armas ligeiras e de pequeno calibre nas comunidades das regiões de Gao, Mopti, Kidal e Timbuktu, o Serviço ainda realizou sessões de educação sobre os perigos dos explosivos e minas para essas comunidades que mais se encontraram em risco de serem afetadas. Além disso, destruiu centenas de itens explosivos pelo norte do país e alertou milhares pessoas nas áreas mais afetadas pelo conflito nas regiões norte e central sobre os perigos desses dispositivos (UN, S/2015/426, 2015; UN, S/2015/732, 2015; UN, S/2016/498, 2016).

Esforços foram feitos para a recuperação de patrimônios históricos e culturais, como ações para proteger os manuscritos antigos de Timbuktu e o reabastecimento anual de mesquitas. A ONU adotou um Plano de Ação para a Reabilitação do Patrimônio Cultural e a Salvaguarda de Manuscritos antigos no Mali após a destruição e a queima de manuscritos antigos (UN, S/2013/198, 2013). Em conjunto com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), foram oferecidos treinamentos para policiais, militares e civis sobre suas responsabilidades com relação à proteção do patrimônio cultural do Mali (UN, S/2013/582, 2013). A MINUSMA e a UNESCO aumentaram a conscientização sobre a proteção do patrimônio cultural e os esforços para combater o tráfico ilícito de bens culturais (UN, S/2018/273, 2018).

Em 24 de outubro de 2014, as partes envolvidas no acordo de paz deixaram Argel para consultar seus constituintes sobre os elementos propostos do acordo de paz. A MINUSMA facilitou o treinamento e forneceu apoio logístico a todas as partes durante suas campanhas de conscientização. A pedido do Presidente do Mali foi estabelecido, também em 2014, um escritório de apoio da Missão das Nações Unidas para a Resposta a Emergências do Ebola no Mali, que opera em coordenação com a MINUSMA. Além disso, foi implementado um centro de operações para o controle do ebola, em que a MINUSMA enviou pessoal para a estrutura de coordenação nacional e forneceu apoio logístico e material (UN, S/2014/943, 2014).

Logo no início de 2016, o OCHA enviou um Oficial de Ligação nacional para Kidal para facilitar a coordenação humanitária na região. A missão também tomou medidas para

diminuir seu impacto ambiental no Mali, adotando ações de gerenciamento de resíduos para reforçar os requisitos de segregação, reciclagem e redução de volume (UN, S/2016/281, 2016).

O componente militar buscou a proteção das principais rotas de suprimento com a realização de missões de comboios de logística com apoio de ativos de aviação, veículos aéreos não tripulados e forças especiais. Por meio dessas atividades foi possível a construção dos campos da MINUSMA, a reabertura do aeroporto de Kidal e a manutenção da Missão nas regiões. Diante da necessidade e da situação de segurança, a MINUSMA foi ajustando seus planos de segurança, mecanismos de coordenação, programas de treinamento, desenvolvimentos de capacidade adicional de intervenção tática e planos de contingência (UN, S/2016/281, 2016).

Representantes da sociedade civil, líderes religiosos e tradicionais possuíam, em meados de 2016, altas expectativas para o processo de paz e resultados positivos para a prestação imediata de serviços básicos e na melhoria da vida da população. Mesmo com a crescente insegurança as agências humanitárias e de desenvolvimento continuaram a prestar serviços básicos onde o acesso era possível (UN, S/2016/498, 2016).

Para que a MINUSMA continuasse implementando seu mandato era necessário melhorar sua coordenação com os atores civis, principalmente com as agências e iniciativas regionais de segurança, inclusive por meio do intercâmbio de oficiais de ligação. Nesse momento, também deveria ser aprimorado a sinergia e o compartilhamento de informações para abordar de maneira mais eficaz os desafios de segurança e o processo de estabilização (UN, S/2016/498, 2016).

A MINUSMA forneceu apoio financeiro e logístico para campanhas de comunicação para sensibilizar a população sobre as administrações provisórias e as medidas especiais de segurança, como as patrulhas mistas. A missão desenvolveu, junto às forças do governo, um plano conjunto sobre direitos humanos, com a MINUSMA fornecendo logística, inteligência e coordenação operacional (UN, S/2016/819, 2016).

A MINUSMA realizou em 2016 uma avaliação nacional de segurança e nutrição alimentar e estimou que 25% da população do Mali continuava insegura. Após um surto de febre do Vale do Rift no Níger, em 20 de setembro de 2016, o Governo, a FAO e a OMS realizaram uma missão de avaliação na região de Ménaka em outubro e apoiaram o local autoridades na tomada de medidas preventivas e na preparação para um possível surto. A MINUSMA forneceu suporte logístico e de segurança (UN, S/2016/1137, 2016).

O Mali enfrentou períodos de seca entre junho e setembro de 2017, piorando ainda mais a insegurança alimentar. Diante disso, a MINUSMA ofereceu apoio para proteger e re-

construir os meios de subsistência para as pessoas que enfrentam insegurança alimentar nas regiões norte e central (UN, S/2017/271, 2017). Como parte do plano de combate à insegurança alimentar, a MINUSMA, junto com seus parceiros, prestou assistência alimentar sazonal a 267.500 pessoas de 601.000 pessoas com insegurança severa nas áreas afetadas pela crise. A missão também forneceu assistência alimentar e nutricional de emergência para as pessoas recém-deslocadas (UN, S/2017/811, 2017).

A situação dinâmica no terreno exigiu uma maior capacidade de coleta e análise de informações, incluindo missões de reconhecimento de longo e médio alcance por drones, mesmo diante de questões tecnológicas persistentes que impediam a obtenção de capacidade operacional total. Assim, a MINUSMA estabeleceu um plano de coleta de informações abrangendo toda a missão. A missão ainda criou comitês ambientais regionais em Gao, Kidal, Mopti e Timbuktu para monitorar a gestão ambiental (UN, S/2017/271, 2017).

A MINUSMA explorou quais eram as maiores necessidades de apoio às forças armadas do Mali, principalmente por meio de discussões sobre um memorando de entendimento, para que fosse possível alcançar altos níveis de capacidade operacional. Esperava-se que isso servisse de base para aumentar a cooperação mútua entre a MINUSMA e as forças armadas do Mali por meio de operações coordenadas, orientação, evacuação médica, transporte e suporte logístico operacional leve, além de fortalecer o compartilhamento de informações e a entrega de campos da MINUSMA, entre outras iniciativas (UN, S/2017/478, 2017).

A MINUSMA e o UNCT apoiaram a consolidação da paz por meio de uma série de iniciativas socioeconômicas alinhadas aos objetivos de desenvolvimento do governo. O componente de CIMIC ainda forneceu treinamento, logística, compartilhamento de informações, transporte aéreo e evacuação médica às forças de defesa do Mali. Além disso, estruturas de coordenação de segurança entre a MINUSMA e as forças armadas do Mali foram implementadas em Gao e Timbuktu (UN, S/2017/811, 2017).

Foi assinado em 8 de novembro de 2017 um memorando de entendimento entre a MINUSMA e o Governo sobre o apoio da Missão às forças armadas do Mali. Ele estabeleceu procedimentos de cooperação e apoio na condução de operações coordenadas, suporte logístico e operacional, compartilhamento de informações e informações, evacuação médica, descarte de material explosivo, transporte, planejamento e treinamento. O acordo levou a um aumento da cooperação no campo, incluindo cobertura coordenada de comboios, evacuação médica e proteção forçada de postos de controle e bases (UN, S/2017/1105, 2017).

Para limitar o recrutamento de jovens nos grupos armados, a MINUSMA implementou projetos para a incluindo treinamento vocacional e reabilitação de infraestruturas nas áreas de Kidal, Regiões Gao, Timbuktu, Ménaka, Taoudenni e Mopti. Também foi realizado uma

avaliação dos projetos desse tipo já concluídos e eles mostraram um impacto positivo na reconciliação intercomunitária e proporcionaram benefícios socioeconômicos diretos a 237.822 beneficiários, incluindo 114.263 mulheres (UN, S/2018/273, 2018).

A MINUSMA forneceu evacuações médicas, conduziu patrulhas regulares com as forças o Mali, compartilhou informações, dentro de seus limites de capacidades, para a proteção de civis e do pessoal da ONU, e revisou o memorando de entendimento para incluir aspectos operacionais e técnicos de suporte, além da capacitação. Na região de Ménaka, a MINUSMA contribuiu para o estabelecimento de patrulhas coordenadas com os grupos armados signatários e dissidentes presentes na área. Essas patrulhas coordenadas têm desempenhado um papel importante na construção da confiança entre grupos armados e diminuíram a incidência relatada de banditismo armado e outros tipos de violência (UN, S/2018/273, 2018).

A missão também forneceu apoio logístico a uma iniciativa do governo destinada a lidar com conflitos locais por meio da operacionalização de uma equipe regional de apoio à reconciliação em Mopti. A MINUSMA lançou um projeto integrado de justiça e reconciliação em três aldeias no distrito de Koro, região de Mopti, com o objetivo evitar novos conflitos entre as comunidades Dogon e Fulani (UN, S/2018/866, 2018).

No início de agosto de 2018, a equipe humanitária do país e o governo, com apoio logístico da MINUSMA, prestaram assistência médica, nutricional e alimentar a várias aldeias da comuna de Mondoro, região de Mopti, após relatos de 224 casos de desnutrição, incluindo 29 mortes devido a uma falta de atendimento médico. Além disso, após danos resultantes de graves inundações, as autoridades do Mali, atores humanitários e a MINUSMA prestaram uma assistência de emergência, com auxílio alimentar e de água a mais de 360 famílias vulneráveis em Aguelhok, região de Kidal. Muitos incidentes de segurança ocorreram, afetando o trabalho dos atores humanitários. No dia 18 de junho de 2018, seis ONGs internacionais suspenderam suas atividades na região de Ménaka devido à insegurança. Importante destacar também que muitos veículos blindados da ONU foram atacados (UN, S/2018/866, 2018). A MINUSMA apoiou evacuações médicas e de acidentes, informações compartilhadas e patrulhas coordenadas (UN, S/2018/1174, 2018).

De acordo com a resolução 2423 (2018), a MINUSMA priorizou seus esforços e recursos para se concentrar em tarefas políticas e iniciou um exame interno de sua documentação e planos estratégicos importantes. Fora desenvolvidos critérios com o objetivo de otimizar e reequilibrar sua presença, e também fortalecer os mecanismos de coordenação e planejamento. A MINUSMA fortaleceu os recursos defensivos e de proteção da força no campo, bem como os centros de coordenação de operações e melhorou a coordenação do apoio aéreo em Timbuktu (UN, S/2018/866, 2018).

Nesse sentido, a partir do que foi exposto no tópico, é possível observar que a MINUSMA se envolveu diversas outras atividades de CIMIC, destacando-se apoio logístico, de segurança e preservação de patrimônios históricos. Todas essas ações se englobam na política de CIMIC do DPO.

#### 4.2.3 As atividades de apoio à comunidade: os QIPs na MINUSMA

Como apresentado, existem diferentes programas em execução no âmbito da CIMIC. A MINUSMA possui programas voltados para a segurança humana no campo dos Direitos Humanos e Estado de Direito, e programas de curto prazo como os QIPs. A atividade de apoio comunitário mais realizada no Mali e bastante valorizada pelos *peacekeepers* são os QIPs. As principais atividades incluem reabilitação e equipamento das delegacias de polícia, reparação de pontos de água e atividades geradoras de renda (VAN OOIJEN, 2017; SOLOMON, 2017).

Como já mencionado no capítulo anterior, os QIPs são pequenos projetos implementados principalmente nos setores de infraestrutura, criação de meios de subsistência e emprego, e treinamento e capacitação. Os parceiros da MINUSMA na implementação são as ONGs, agências da ONU e institutos públicos, como municípios. Todos esses projetos beneficiam principalmente as regiões do norte e apoiam solicitações do governo maliano, ONGs internacionais e nacionais, agências internacionais e sociedade civil (WILLEMS, 2015).

Os QIPs devem ajudar a missão a construir um relacionamento entre a missão (componente militar e civil) e a população. Esses projetos objetivam, entre outros aspectos, contribuir para fortalecer a coesão social, melhorar o acesso a serviços básicos de saúde e água, aumentar a segurança, incentivar a educação básica, prevenir conflitos, promover o uso de recursos pastorais e agrícolas, criar empregos temporários e de longo prazo, e recuperar o patrimônio cultural. Quando os componentes da MINUSMA percebem uma necessidade em uma vila ou quando a própria sociedade civil entrega uma proposta de projeto para a missão, a MINUSMA pode decidir pela criação de um QIP a partir da demanda (MINUSMA, 2019).

A estrutura de integração da ONU requer que os militares da missão coordenem seus planos de QIPs com as agências da ONU e os outros atores humanitários. O processo anterior à realização de um projeto desse tipo pode ser demorado devido ao processo administrativo, à discussão e ao processo de disponibilização de fundos. A coordenação é necessária para evitar a duplicação, mas também é vista como negativa, pois dificulta a rapidez militar de realizar um QIP que, como o próprio nome já diz, deveria ser rápido (GUEZEN, 2018; VAN OOIJEN, 2017).

Logo no início da missão, a MINUSMA aprovou QIPs no valor de cerca de US\$ 330.000. Tais projetos visaram o fortalecimento do relacionamento da missão com as comunidades locais, contribuindo para a implementação de questões prioritárias para a MINUSMA, como a reabilitação e o retorno das funções do Estado no norte, a restauração de delegacias e delegacias de polícia em Timbuktu, Gao, Niafunké e Goundam, e oportunidades econômicas e meios de subsistência para a população local, por meio da reabilitação de instalações de água e iluminação e o fornecimento de apoio a atividades de geração de renda por associações de mulheres nas regiões de Gao e Timbuktu (UN, S/2014/1, 2014).

Os esforços para a realização de QIPs se sucederam em estreita colaboração com organizações nacionais e internacionais. As principais áreas abrangidas foram para a reabilitação de prédios administrativos, apoio a cooperativas locais e melhor acesso à água para as populações (UN, S/2014/403, 2014). Também foram realizados projetos para o equipamento de delegacias de polícia e apoio a associações de mulheres a reabilitação de quatro bibliotecas particulares que continham manuscritos antigos nas regiões de Gao e Timbuktu (UN, S/2014/943, 2014).

Apesar do ambiente de violência, foi possível realizar QIPs para ajudar a aumentar a confiança, a resiliência e a recuperação das comunidades locais, sendo que as iniciativas variaram do desenvolvimento de meios de subsistência e restauração do acesso à água e eletricidade, à reabilitação de estruturas governamentais nas áreas sob controle do governo (UN, S/2015/426, 2015). Assim, seguiram as atividades de apoio à comunidade, que incluíram o acesso a escolas em Mopti, equipamentos para centros de saúde em Kidal e Mopti, a reforma de centros de assistência social em Gao e projetos de reintegração social para comunidades vulneráveis, mulheres, jovens e pessoas deslocadas internamente nas regiões de Gao, Kidal, Mopti e Timbuktu, bem como na reabilitação de algumas instalações de aplicação da lei do governo em Bamako e nas regiões de Gao, Mopti e Timbuktu (UN, S/2015/1030, 2015).

Em 2016, os projetos continuaram e a MINUSMA implementou QIPs para a reabilitação e o equipamento de instalações governamentais na região norte. Além disso, utilizou esses projetos e outros recursos, como Fundo Fiduciário de Apoio à Paz e Segurança no Mali, para fornecer diretamente à população serviços básicos e extremamente necessários. Também por meio da função de apoio comunitário, expandiu o acesso de água potável nas áreas rurais de Gao, Kidal, Mopti e Timbuktu, forneceu eletricidade movida a energia solar para melhorar a segurança física e as condições de vida em Kidal, e materiais e equipamentos escolares às escolas em Timbuktu. Além disso, foram realizados projetos para fornecer assistência, como o fornecimento de eletricidade para os centros comunitários de saúde nas regiões de Mopti e Tim-

buktu e o apoio à subsistência de mulheres na região de Timbuktu (UN, S/2016/281, 2016; UN, S/2016/498, 2016).

Nesse sentido, a MINUSMA e o UNCT destinaram US\$ 4 milhões, disponíveis entre 2015 e 2016, para QIPs, o que levou ao lançamento de 107 projetos voltados para mais de 290.000 beneficiários diretos nas regiões norte até 30 de junho de 2016. Os projetos contribuíram para aumentar a confiança no mandato da Missão e no processo de paz, inclusive demonstrando os primeiros dividendos de segurança e estabilidade para a população (UN, S/2016/819, 2016).

Em solução para a limitada capacidade do governo em entregar dividendos pela paz, a MINUSMA apoiou a implementação das principais disposições do acordo de paz, como o fornecimento de água e combustível para as patrulhas mistas do Mecanismo de Coordenação Operacional em Gao. Além do mais, a MINUSMA, UNCT e ONGs lançaram projetos de apoio ao processo de paz financiados pelo Fundo de Construção da Paz. Dentre as ações, os projetos promoveram a participação das mulheres na implementação do acordo de paz, apoiaram o aumento da confiança da população local nas forças de segurança do Mali e ajudaram jovens a participar de esforços nacionais de reconciliação (UN, S/2017/271, 2017).

Por meio de 14 novos QIPs em 2017, a MINUSMA apoiou a geração de renda entre mulheres e pessoas com deficiência em Guidara, região de Gao e Kidal; reabilitou e equipou o centro de saúde comunitário em Etenber, região de Kidal; melhorou o sistema de abastecimento de água em quatro aldeias em Kati, região de Koulikoro; e, ajudou na reabertura de escolas em vários locais na região de Gao (UN, S/2017/478, 2017).

Além disso, mais QIPs foram implementados para fortalecer a capacidade do Estado e atender às necessidades básicas da população, incluindo treinamento em procedimentos administrativos e legais para funcionários do governo local e fornecimento de equipamento e material de escritório para as agências regionais de desenvolvimento. Os projetos também foram aplicados para fornecer acesso a água potável para cerca de 3.000 pessoas nas regiões de Gao, Kidal, Mopti e Timbuktu; educação para 610 crianças nas regiões de Gao e Taoudenni; e assistência médica para 17.940 pessoas em áreas remotas das regiões de Kidal e Mopti (UN, S/2017/811, 2017; UN, S/2017/478, 2017).

A MINUSMA tratou mais de 13.950 crianças que sofrem de desnutrição aguda grave, além de que iniciou, em conjunto com o UNCT, outros projetos para promover a coesão social e apoiar o retorno da autoridade do Estado, a recuperação econômica e a prestação de serviços sociais básicos (UN, S/2018/273, 2018). A missão ainda lançou, em 29 de março de 2018 e em conjunto com o governo e o UNCT, um projeto do Fundo de Construção da Paz para

financiar projetos para 500 jovens para fortalecer a coesão social nas regiões de Ségou e Mopti (UN, S/2018/541, 2018).

Os QIP, assim como a própria política de CIMIC, não visam “ganhar corações e mentes”, mas sim, apoiar a missão e criar um dividendo de paz. Mesmo existindo na MINUSMA um programa com essa finalidade, ela não constitui uma atividade de CIMIC. A conquista da população é um efeito colateral. O fortalecimento da imagem é algo positivo, pois, além de ser bom para a segurança da MINUSMA e a sua liberdade de movimento, é uma forma de proteger a população (WILLEMS, 2015).

Nos últimos meses de 2017 e durante todo o ano de 2018, a MINUSMA aprovou outros QIPs, visando melhorar o acesso à água potável e aos serviços de saúde, criar oportunidades econômicas, promover a coesão social e apoiar as autoridades regionais e locais nas regiões de Gao, Mopti e Timbuktu (UN, S/2017/1105, 2017). Os militares percebem a necessidade de coordenar os QIPs para evitar duplicações, situação que vem ocorrendo com frequência no Mali. Quando os civis já estão realizando um determinado projeto, os militares deixam então para eles. Os *peacekeepers* acreditam que estão executando tais projetos somente em locais difíceis ou inacessíveis a civis (VAN OOIJEN, 2017).

Assim, a MINUSMA implementou QIPs para melhorar sua aceitação pela população local e levar a um ambiente menos hostil, reduzindo o risco de ataques contra eles. Embora com exceções, é comum que quando mais adverso for o contexto em termos de segurança, mais atividades humanitárias serão conduzidas pelos militares. As operações de paz com maiores orçamentos para QIPs são MINUSMA, MINUSCA, MONUSCO e Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). O conceito de QIPs está ligado à estabilização, pois eles podem mostrar rapidamente avanços que podem ser considerados símbolos de uma sociedade estável. Nesses ambientes, os QIPs fazem parte da estratégia dos militares e isso pode ser perigoso para a ação humanitária. O cerne do problema é a associação que surge quando dois atores muito diferentes tentam realizar a mesma ação, mas vêm de motivações muito diferentes. Ainda assim, é improvável que os QIPs e ações de apoio às atividades humanitárias dos militares deixem de ocorrer, uma vez que eles se tornaram parte integrante das operações. Mesmo enfrentando desafios, a situação no país poderia estar ainda pior sem os esforços da MINUSMA com os QIPs, principalmente em áreas em que o Estado não está presente (MARÍN, 2017; LYAMMOURI, 2018).

A MINUSMA realiza atividades de CIMIC desde seu estabelecimento e o foco principal é apoiar projetos nas áreas de eletricidade e água (MINUSMA, 2015). O componente militar busca estabelecer projetos em áreas em que não há atores humanitários presentes. Do estabelecimento da MINUSMA até março de 2018, a missão financiou 363 projetos por aproxi-

madamente US\$ 15,9 milhões nas áreas de serviços e reabilitação de pequenas infraestruturas públicas, atividades de treinamento, emprego e criação de receita. Estes projetos possuem a finalidade de ter um efeito rápido e duradouro, e atender às necessidades prioritárias da população, visando a construção de confiança no processo de paz, na missão e seu mandato (MINUSMA, 2019).

### **4.3 Os desafios da coordenação civil-militar no Mali**

Há diversos fatores limitantes na CIMIC no Mali. Inúmeras pesquisas analisam a coordenação civil-militar no Mali, no entanto, a atividade de CIMIC é analisada por meio de uma narrativa humanitária. Neste trabalho, além da relação com os atores humanitários e de desenvolvimento, prezamos pela observação da coordenação entre os componentes civis e militares da MINUSMA, bem como entre o componente militar e a população local, e as agências da ONU, entre 2013 e 2018.

Durante todo o período da operação, um dos principais desafios no terreno foi a frequência de rotações nos componentes civil e militar da MINUSMA, uma vez que a maioria do pessoal é empregada por meio de contratos de curto prazo, o que estimula a rivalidade entre as equipes, uma vez que sentem a necessidade de “defender” sua posição e lutar por uma chance de renovar seus contratos. Isso influencia a cultura dentro do componente civil e na maneira como eles interagem com o componente militar. Em termos de promoção e status, a principal questão é que as informações para os civis costumam ser usadas com objetivo pessoal de importância e de valor (GUEZEN, 2018).

A constante rotação dos militares implica treinamento contínuo para garantir que estejam cientes dos princípios humanitários e das recentes atividades. Essa rotação e o fato de ter havido uma recondução das tropas da AFISMA para a MINUSMA contribuiu para que não fosse conhecida a cultura de CIMIC, visto que ela não é difundida entre alguns TCCs e muitos oficiais não possuem experiência e conhecimento sobre essa atividade, dificultando também a coordenação com atores humanitários (SOLOMON, 2017).

O componente militar acredita que a cultura dentro da ONU constitui um problema, uma vez que muitos agem por conta própria e não compartilham as informações com os demais. Caso o SRSG necessite de uma informação importante que alguém do componente civil tenha, eles se utilizam dessa situação para se destacar. Existe entre os civis uma cultura de competição e não de solidariedade. Outro fator de influência nessa questão é a competição entre diferentes organizações de ajuda humanitária e de desenvolvimento, causando tensões

entre elas, já que quanto mais trabalho determinada ONG realiza, mais dinheiro ela obtém (GUEZEN, 2018).

Os desdobramentos de pessoal a curto prazo é uma técnica organizacional comum para evitar que se desenvolvam alianças e preconceitos locais, mas eles possuem mais consequências negativas do que positivas. Além do problema já citado, também há uma diferença entre “nós” e “eles”, ou seja, pessoal civil e militar. Uma vez que os contratos são mais curtos, há menos tempo para investir em relações pessoais, o que de fato é o ponto primordial da interação e da coordenação civil-militar. As rápidas mudanças influenciam no nível de conhecimentos institucionais, pois muitos são perdidos durante as transferências. Do lado militar, também não são suficientes os instrumentos para mitigar os efeitos das frequentes rotações, uma vez que desenvolver esses relacionamentos requer tempo e esforço (GUEZEN, 2018).

A falta de interação entre os diferentes componentes gera mal-entendidos e percepções errôneas do “outro”. Ao passo que as prioridades civis normalmente não são claras e estão em conflito com as prioridades militares, os militares sentem que os civis são mais valorizados, principalmente em relação às perdas de vidas. Entre os *peacekeepers*, as frequentes ausências para férias ou viagens de serviço são consideradas negativas para a continuidade necessária para o desenvolvimento de relacionamentos com os parceiros civis (GUEZEN, 2018).

Da mesma forma, os civis não gostam de terem que lidar com suas contrapartes militares, já que há uma frequente rotação do pessoal militar. Há um desconforto geral que afeta a coordenação, principalmente nos estágios iniciais da missão, momento que a interação entre os diferentes atores ainda não existe. Isso não ajuda a melhorar a percepção que os atores civis têm, especialmente porque persistem os entendimentos de que os militares são somente capazes de soluções violentas (GUEZEN, 2018).

Outra limitação se refere à falta de conhecimento sobre a estrutura organizacional das operações de paz da ONU. Atualmente, não existem pontos de contato dentro da missão que tenham conhecimento sobre como os diversos componentes operam, situação que é piorada também pela frequência das rotações. Não há um sistema de coordenação integrado que permite maior acesso ao componente civil e é insuficiente o nível de conhecimento sobre a estrutura da ONU tanto do lado militar quanto do civil. A colaboração se torna dificultosa quando não há clareza sobre quem é a sua contraparte e o que a outra pessoa representa. Além disso, os oficiais de CIMIC afirmam que 99% da missão, incluindo civis e militares, não sabem como é o funcionamento da ONU, sendo, portanto, difícil a realização das tarefas quando não há conhecimento pleno sobre as regras da atividade e quando não há instrução suficiente sobre o tópico. As pessoas que trabalham na MINUSMA, ainda que sejam cooperativas, são leigas nesses assuntos (GUEZEN, 2018).

Um fator complicador é a ênfase dada na coleta de informações e inteligência, foco que causa desconforto para a relação entre civis e militares. Os atores humanitários procuram se distanciar do termo “inteligência” para proteger sua neutralidade e espaço humanitário, influenciando na maneira como eles interagem com o componente militar. Há muitos casos de civis que relatam aos próprios militares que eles são vistos como espiões. Como a maioria dos civis da missão não possuem conhecimento específico sobre como o componente militar é organizado e como ele funciona, desconhecem a diferença entre os vários setores militares, dificultando a distinção entre aqueles encarregados de coletar informações e aqueles cujo trabalho é aumentar a sinergia civil-militar. A CIMIC e inteligência são segmentos completamente distintos, algo que os civis não têm a mesma clareza (GUEZEN, 2018).

A ênfase na coleta de informações não deixa claro para qual objetivo essas informações são utilizadas. Os militares encarregados da CIMIC se abstêm de utilizar o termo “inteligência” e não querem ser associados a eles. No entanto, todos os tipos de informações são utilizados para apoiar os objetivos da missão e, nesse sentido, os oficiais de CIMIC são também fontes de informações. A coleta de informações de componentes civis dentro e fora da missão melhora o entendimento situacional dos militares, uma vez que é necessário entender o lugar onde está para agir da maneira correta (GUEZEN, 2018).

Da mesma forma, no mandato da MINUSMA, tornou-se aparente como a população local também não compreendia perfeitamente as suas funções e atribuições, gerando falta de legitimidade e desconfiança, uma vez que as comunidades não avaliam sua presença como benéfica. As pessoas não entendem o fato da MINUSMA ser mais “inativa” do que a Barkhane, considerando que a operação da França tem caráter ofensivo e, portanto, evidencia mais resultados. A operação Barkhane também é vista com maior legitimidade por parte dos atores humanitários, os quais preferem esse tipo de missão, devido a sua capacidade e força, e por acreditarem que ela possui melhores informações do que a MINUSMA (TESFAGHIORGHIS, 2016).

Todavia, mesmo com um mandato ambicioso, a MINUSMA possui capacidades militares limitadas. O alto nível de ameaça que as tropas da ONU enfrentam faz com que a missão seja obrigada a dedicar grande parte de seus recursos à proteção do próprio pessoal da missão (STIMSON CENTER, 2016). Isso, aliado a falta de um suporte logístico adequado, faz com que a missão encontre dificuldades em enfrentar a deterioração da segurança, o que representa as maiores ameaças para seu pessoal e para a população civil. Diante disso, muitos civis expressaram sérias preocupações quanto à sua segurança e a segurança gerada pela presença da missão, uma vez que muitas pessoas se afastaram de áreas próximas às bases por medo de serem atacadas pelos grupos armados. Essa insegurança também levou a violentas manifesta-

ções contra a MINUSMA e ao desejo da missão se retirar do país, visto que estar perto das bases aumentam os riscos de serem atingidos (WEST, 2016).

Além disso, o compartilhamento de informações e a ligação civil-militar não são atividades simples de se realizar e um dos maiores problemas dentro da coordenação se relacionou com a comunicação e o gerenciamento de informações entre os atores civil e militar (WEST, 2016). Em primeiro lugar, o contexto civil e militar da MINUSMA é caótico e conflitivo, além de que a natureza temporária das coalizões dos grupos envolvidos impede os diferentes objetivos e as diferentes maneiras de alcançá-los. A situação no Mali é instável, com a violência aumentando a cada dia, e a ignorância sobre os diferentes mandatos impede uma boa coordenação entre os atores (WILLEMS, 2015).

Existem ainda alguns desafios para as CLAs, como as condições logísticas e de segurança do Mali. Devido à natureza do local em que esses funcionários estão, os CLAs vivem em difíceis e perigosas condições, com suporte limitado e mobilidade restrita, dificultando relatórios, gerenciamento e rotações regulares. Além disso, eles precisam equilibrar os dilemas relacionados com seu duplo papel, como pessoas que estão incluídas na comunidade, mas também como funcionários da ONU (*insiders* e *outsiders*). Além de serem integrantes da MINUSMA, precisam negociar sua própria segurança com outros atores armados, ao mesmo tempo em que precisam estabelecer uma estreita relação com a comunidade local e evitar violações da confidencialidade (KULLENBERG, 2016).

Mesmo com várias oportunidades para ambos os lados, há problemas de coordenação. A eficácia da ligação muitas vezes é reduzida por uma falta de visão abrangente e estruturas administrativas complicadas. Os militares da ONU relutam em compartilhar informações fora do componente militar devido a problemas de segurança e confiança, pois se as informações vazarem, as consequências para os *peacekeepers* podem ser graves. O compartilhamento aberto de informações é considerado uma ameaça, mas a coleta de informações é uma oportunidade de integração da ONU para compreender melhor a situação de segurança no país. No entanto, os militares da MINUSMA utilizam a mídia com muita frequência para ganhar visibilidade e aceitação da população (VAN OOIJEN, 2017; WALLER, 2016).

As frequentes rotações influenciam também o contato entre os atores. A intensidade das comunicações não reflete necessariamente sua qualidade, mas é provável que aqueles que têm uma intensa relação tenham menos problemas. A troca de informações ocorre principalmente por meio da comunicação oral, mais frequentes em reuniões formais e conversas informais são mais frequentes. Um problema apontado é o fato de que muita informação é coletada, mas pouca é compartilhada. Ainda assim, a comunicação é algo positivo, uma vez que,

em termos de recebimento de informações, a unidade de Assuntos Políticos tem sido muito útil (WEST, 2016).

Rietjens (2009) definiu algumas melhorias para a comunicação entre o componente militar e os atores civis que podem ser aplicados para o caso da MINUSMA. As ideias abrangem a definição, planejamento e organização da tarefa civil-militar; seleção e treinamento de pessoal; ajustar as rotações às tarefas de ligação; melhorar e focar o gerenciamento interno de informações; organizar e planejar as possibilidades de comunicação; e implementar avaliação construtiva, transparência e feedback (WILLEMS, 2015).

Outro desafio refere-se a falta de conhecimento sobre o conceito de CIMIC. Há muitos países contribuintes com tropas que possuem entendimento sobre o tema, mas, na prática, há perspectivas diferentes. Muitas vezes há uma incompatibilidade entre as pessoas e a posição, ou seja, as funções relacionadas à coordenação civil-militar na MINUSMA são preenchidas por pessoal não qualificado, sem experiência e conhecimento sobre a atividade. Isso ainda leva a um problema de gestão. Na MINUSMA, existem pessoas com diferentes culturas, preparos, interesses e visões do conflito, mas que precisam trabalhar juntas (WILLEMS, 2015).

A maioria das tropas vindas de países da Europa Ocidental possuem um conhecimento muito maior sobre CIMIC, mas muitas pessoas que são colocadas na função de CIMIC não possuem o menor entendimento sobre o assunto. No Mali, os próprios *peacekeepers* acreditam haver uma diferença de ética e atitude no trabalho entre a maioria dos países ocidentais e os países contribuintes das tropas africanas (COLD-RAVNKILDE; ALBRECHT; HAUGE-GAARD, 2017; GUEZEN, 2018).

Há muitos militares africanos na missão, que possuem suas próprias agendas. E os malianos fazem muita diferença entre a “ONU negra” e a “ONU branca”, dando preferência ao trabalho da “ONU branca”. A diferença de qualidade das tropas também influencia a maneira como as funções de CIMIC são executadas. Vários militares africanos possuem funções-chave na missão, mas possuem uma cultura diferente e fazem seu trabalho de maneira distinta dos europeus (COLD-RAVNKILDE; ALBRECHT; HAUGE-GAARD, 2017; GUEZEN, 2018).

A percepção geral é que as pessoas que preenchem a função de CIMIC são escolhidas de maneira aleatória. A posição de CIMIC deve ser integrada e, mesmo as pessoas estando dispostas a ocupar, elas não são qualificadas para isso. Assim, se desperdiça muito tempo treinando e educando pessoas sobre processos que elas já deveriam conhecer.

O que você costumava ver com nossos colegas africanos era que o exercício da função de MSO [oficial do exército] dentro do QG era uma espécie de

prestígio. Porque você ganha bastante dinheiro. Certamente, em comparação com os salários nesses países. Muitas vezes, do ponto de vista africano, também é visto como uma espécie de recompensa. Independentemente se eles têm o conhecimento ou a competência para fazer o trabalho. Então, éramos compostos por alguém do Níger, um holandês, alguém da Costa do Marfim, também com zero experiência na CIMIC. (GUEZEN, 2018, p. 48, tradução nossa<sup>39</sup>).

Portanto, o componente civil e militar muitas vezes carece de competência, conhecimento e experiência necessária para a função, dificultando a interação civil-militar. Além disso, o U-9 no quartel-general da força é insuficiente, além de falta de recursos e equipamentos, competição por recursos e engajamento com grupos armados não-estatais, planejamento da missão (AUBYN, 2015).

Os países africanos, a se destacar vizinhos como Burquina Faso, Níger, Chade, Senegal, Guiné e Togo, dominam as principais contribuições com tropas. A maioria desses *peacekeepers* não falam o idioma tuaregue (tamasheq), árabe ou as demais línguas faladas no centro e no norte do Mali e, apesar de compartilhar fronteiras, não compartilham necessariamente a mesma cultura e a mesma visão em relação ao governo maliano (AUBYN, 2015; LYAMMOURI, 2018).

Apesar da falta de meios adequados, as missões mais perigosas são realizadas por *peacekeepers* africanos, enquanto que os militares europeus são desdobrados em Bamako, Gao ou Timbuktu, em bases relativamente mais seguras. Além disso, as tropas africanas são quase exclusivamente encarregadas de escoltar comboios logísticos nos ambientes mais desafiadores, ao passo que as tropas europeias possuem equipamento mais sofisticados, com drones de vigilância e apoio aéreo. A falta de confiança, compartilhamento de informações e desigualdade contribuem para dificultar a coordenação civil-militar na MINUSMA (LYAMMOURI, 2018).

Os *peacekeepers* do Chade receberam muitos elogios por sua atuação na região de Kidal em 2013. Simultaneamente, eles sofreram o maior número de vítimas até hoje. Isso não significa que eles estavam bem equipados e treinados, mas estavam mais dispostos em se envolver em áreas onde os demais não queriam estar. Localizados em Aguelhoc, Tessalit e Ki-

---

<sup>39</sup> No original: “*What you often saw with our African colleagues, was that the holding of the function as an MSO [military staff officer] within the HQ was a kind of prestige. Because you earn quite a lot of money. Certainly, in comparison with the wages in those countries. Often from an African point of view it is also seen as a kind of reward. Regardless if they have the knowledge or competence to do the job. So, we consisted of someone from Niger, a Dutchman, someone from Ivory Coast, also with zero CIMIC background. So, again the same story, just as a reward, and an Italian also with zero background in CIMIC. Italy supplies just one position in the whole of the MINUSMA mission, they find it totally irrelevant, and a warm body is a warm body. Now you can start to understand what the issues are within such a mission*”. (GUEZEN, 2018, p. 48).

dal, suas bases foram frequentemente atacadas por foguetes e seus comboios alvos de dispositivos explosivos improvisados (LYAMMOURI, 2018).

A MINUSMA é bastante criticada por não ter sido desdobrada fora das principais cidades, além de que a operação carece de compreensão da cultura e contexto local. A comunidade vê a missão como financiadora de pequenos projetos, contribuindo para a economia local. A MINUSMA também financiou projetos para comunidades em áreas controladas por grupos jihadistas. As ONGs procuram se distanciar da missão, todavia, muitas delas trabalham com a MINUSMA com o intuito de receber financiamento. A operação realiza muitos QIPs, focado principalmente em infraestrutura, treinamento e emprego. Os projetos visam aumentar a aceitação da comunidade local, diminuir a hostilidade e minimizar o potencial de ataques direcionados. No entanto, eles também criam confusão com as operações humanitárias, apesar das agendas serem diferentes (TRONC; GRACE; NAHIKIAN, 2019).

A competição por recursos é um constante desafio. No início da missão, devido à falta de infraestrutura na região norte, alguns contingentes tiveram que ocupar escolas e outros estabelecimentos públicos, interrompendo serviços sociais e criando insatisfação entre a população local e parceiros humanitários envolvidos na educação (SOLOMON, 2017).

Os componentes da MINUSMA reforçam a necessidade de um planejamento estratégico para garantir um uso eficiente dos seus recursos. A operação tem que lidar com um ambiente bastante violento, em que grupos armados realizam muitos ataques contra seu pessoal e sua base, ao mesmo tempo em que tem que proteger a população civil e o próprio pessoal da missão. Assim, muito dos recursos disponíveis acabam sendo direcionados para isso, prejudicando a CIMIC. Embora a MINUSMA não tenha um mandato antiterrorista, ela opera em um ambiente em que grupos extremistas representam uma ameaça, coloca ainda mais em risco a relação entre os atores (SPINK, 2019).

No entanto, o aspecto robusto da MINUSMA é entendido pelos atores humanitários como uma fonte de insegurança. A coordenação entre os militares da missão e esses atores constitui um dos maiores desafios, visto que a natureza da missão tem afetado negativamente a vontade do componente civil da ONU a cooperar com o componente militar. Um dos objetivos da MINUSMA é a criação de condições favoráveis para a realização de assistência humanitária, mas isso pode provocar o efeito inverso e colocar em risco o fornecimento de ajuda humanitária nas principais áreas, além de que os atores humanitários acreditam que a presença dos *peacekeepers* representa uma ameaça para sua própria segurança. Assim, na perspectiva humanitária, a coordenação com a MINUSMA representa uma violação do espaço humanitário (GUEZEN, 2018).

As diferenças nos mandatos é uma séria desvantagem para a coordenação. Um dos principais problemas é a mistura dos papéis, em que atores humanitários são confundidos com contingentes militares pela população local. Os principais atores na arena humanitária no Mali são a ONU (MINUSMA e agências humanitárias e de desenvolvimento), ONGs internacionais, doadores, sociedade civil nacional (atores locais como líderes religiosos e ONGs locais), governo e setor privado internacional. Todos eles operam no mesmo ambiente e cada um possui um foco que pode contribuir para a construção da paz no país. Eles são os atores mais influentes na estrutura de coordenação. A coordenação entre a MINUSMA e os atores civis melhorou desde 2013, mas ainda é melhor descrita como uma relação de coexistência (WILLEMS, 2015).

Os atores humanitários consideram a tripla função DSRS/ HC/ RC negativa, acreditando ser uma ameaça para a independência e apresentando consequências negativas para o seu relacionamento com as ONGs, dos quais eles dependem para implementar suas atividades. Quando essas funções são exercidas pela mesma pessoa, ele tende a ser influenciada pelos aspectos militares que afetam diretamente as agências da ONU na realização das suas tarefas. O principal exemplo se refere ao uso de escoltas armadas. Elas somente podem ser utilizadas como último recurso e o HCT no Mali adotou isso como sua posição oficial em seus documentos. No entanto, com a chegada da MINUSMA, o SRSG decidiu por sua utilização em algumas áreas. Isso afeta o relacionamento das agências com a comunidade humanitária, especialmente seus parceiros implementadores. Independente do contexto, o apoio aos atores humanitários deve ser feito respeitando seus princípios e diretrizes. A escolta não deve ser imposta a eles, mesmo que pareça ser a opção mais apropriada no momento. Assim, a integração ficou problemática nesse sentido (VAN OOIJEN, 2017; SOLOMON, 2017).

Muitas ONGs possuem uma expectativa muito baixa em relação a MINUSMA, acreditando que os militares da missão não sabem como trabalhar ou proteger as pessoas na abordagem humanitária e de direitos humanos. O principal ponto a ser melhorado sobre isso é a troca de informações sobre questões de segurança. Como já afirmado, as ONGs preferem o controle da área em determinadas situações do que fazerem uso de escolta armada. No entanto, para o componente militar, essa solicitação será atendida dependendo da sua capacidade. No Mali, a capacidade é escassa e por isso a organização de comboios de escolta é preferida por ele. As ONGs devem avisar com antecedência para que possa ser verificado se está no planejamento militar a ida a determinada localidade. Todavia, se não houver escoltas ou tropas disponíveis, a ajuda a essas ONGs não poderão ser fornecidas (WILLEMS, 2015).

As ONGs assinaram um documento de posição conjunta sobre o uso de escoltas com o UNCT, explicando que devem utilizar esse recurso somente quando não houver alternativa.

No entanto, isso levanta algumas questões. O primeiro problema é relacionado com a parceria. O componente civil da MINUSMA e as agências da ONU devem viajar com escoltas armadas em determinadas áreas. Isso consiste em uma obrigação para eles (como uso de capacete, de colete e andar em veículo blindado), pois eles utilizam o sistema de segurança estabelecido pela missão que tem que ser seguido para poderem ir a certa localidade. O problema é que todas as agências humanitárias trabalham com ONGs, o que gera conflitos entre os parceiros de implementação. Algumas agências não querem usar escolta, mas são obrigados, pois fazem parte da ONU e se enquadram em suas diretrizes (LYAMMOURI, 2018; WILLEMS, 2015).

O segundo problema está relacionado com o respeito aos militares. Em alguns momentos, eles afirmam se sentirem ignorados, pois algumas ONGs possuem uma abordagem bastante dogmática e se recusam a conversar com os militares. No entanto, em caso de emergências, quando precisam ser evacuadas, as ONGs são as primeiras a entrar em contato com os militares para solicitar escolta ou alguma opção alternativa. O terceiro problema que surge é em relação ao significado de “último recurso”. Muitas ONGs não conseguem definir o momento que uma situação necessita dos militares e quando é possível resolver um problema sem o auxílio da MINUSMA (WILLEMS, 2015).

Embora algumas agências utilizam esse auxílio, isso contradiz as diretrizes humanitárias e coloca em risco a neutralidade e a independência dos atores humanitários. O UNDSS, encarregado do gerenciamento de segurança de toda a ONU, recomenda para as agências o uso de escoltas armadas em áreas consideradas inseguras. Essas condições são desconfortáveis para as agências e muitas vezes constituem uma razão para evitar ir às áreas de risco (MARÍN, 2017; SOLOMON, 2017).

Os atores humanitários evitam as escoltas militares para não se colocarem em risco e serem percebidos como parte do conflito na mesma proporção que a MINUSMA. Estar muito próximos das contrapartes militares tem o perigo de as agências civis serem vistas como parte da missão. Essa percepção equivocada pela população e pelos grupos pode trazer graves consequências, pois não apenas restringiria o acesso à população e tornaria a coleta de informações mais difícil, mas também têm o perigo de se tornarem alvos. Quando não há uma clara distinção entre os militares da MINUSMA e as agências da ONU, há consequências no aspecto da segurança, pois faz com que todos os atores se tornem alvos dos grupos armados. As agências da ONU precisam equilibrar sua recusa em utilizar escolta e sua consequente impossibilidade de circular, o que diminui sua eficácia (TESFAGHIORGHIS, 2016; VAN OOIJEN, 2017).

Ao mesmo tempo, é difícil determinar se os civis também foram alvos por sua associação com a MINUSMA. Quando se trata das discussões sobre o uso de escoltas armadas é difícil encontrar um equilíbrio, uma vez que a lógica de segurança da MINUSMA é baseada na dissuasão enquanto que a dos humanitários é baseada na aceitação da população. A MINUSMA declara que a escolta armada do pessoal civil, ONGs e atores humanitários é uma de suas principais atividades. Ainda assim, muitas organizações afirmam que não poder se mover sem uma escolta é uma das razões pelas quais elas não estão presentes em grandes áreas do norte do país. Já as agências da ONU costumam utilizar escoltas em ações coletivas e em missões conjuntas (MARÍN, 2017).

Os veículos da MINUSMA, ao serem usados por atores civis e militares, e para coletar informações e outras atividades humanitárias podem causar confusão e suspeita entre a população sobre a identidade e motivações dos ocupantes. A combinação de atividades civil e militares pode impactar negativamente os prestadores de serviços locais. Durante o processo eleitoral, um centro de saúde foi selecionado para sediar o processo de votação, pois não tinha histórico de ter sido atacado e era considerado seguro. O centro foi imediatamente atacado e permaneceu fechado por vários dias (MARÍN, 2017).

A região de Kidal, por exemplo, estava ausente de atores humanitários por conta da segurança, dificuldades de transporte e associação com a MINUSMA. Em muitas áreas do norte, as ONGs locais eram as principais implementadoras dos projetos. Assim, essas ONGs podiam ser ao mesmo tempo parceiro da MINUSMA, da Barkhane, de uma agência da ONU ou de uma ONG internacional. Para os atores humanitários, a insegurança no norte é a principal limitação operacional, situação que foi agravada pela necessidade de redobrar esforços para evitar associação com os outros atores (MARÍN, 2017).

As agências buscam se distinguir e se desintegrar o máximo que conseguem dos militares da ONU e tentam adotar uma abordagem flexível em relação aos rigorosos procedimentos de segurança. Elas estão buscando alternativas às escoltas, além de que algumas agências, como o ACNUR, possuem seus próprios acordos de segurança e maneiras mais humanitárias de garantir o acesso a população que não por meio de armas pesadas (VAN OOIJEN, 2017). Por outro lado, muitas agências consideram que essa combinação da função DSRSG/ HC/ RC traz oportunidades, uma vez que facilita o uso de ativos militares para suas operações. Ainda assim, isso pode criar o perigo de dependência desses ativos, afetando negativamente a eficácia das agências (SOLOMON, 2017).

A implementação dos QIPs apresenta um problema semelhante ao das escoltas armadas. Os atores humanitários consideram tais projetos como uma sobreposição de objetivos e uma violação da função humanitária. (VAN OOIJEN, 2017). Do ponto de vista dos *peace-*

*keepers*, os QIPs constituem uma maneira de obter aceitação local e autoridade moral e de preencher as lacunas que os atores humanitários não cobrem. Já os atores humanitários os interpretam como duplicação de atividades. Isso também se relaciona com as diferenças organizacionais dos atores. Enquanto os humanitários agem de acordo com seus princípios e ajudam as pessoas necessitadas, os militares os enxergam como uma ferramenta para obter aceitação da comunidade. Os atores humanitários consideram que há uma falta de conhecimento da MINUSMA sobre o tema (TESFAGHIORGHIS, 2016).

A ONU afirma que há apenas uma ONU no país, abrangendo os ramos político, militar, de desenvolvimento e humanitário. Estabelecer uma clara separação entre os atores não é fácil. Além de coexistirem com os atores humanitários, os *peacekeepers* se envolveram nessas atividades para ajudar na aceitação de sua presença pela população local e reduzir uma possível hostilidade em relação a eles (MARÍN, 2017). Uma das questões, por exemplo, é que no Mali, era essencial compartilhar as propostas de projetos com a comunidade humanitária com antecedência, diante da complexidade da situação. No entanto, existe uma relutância das agências da ONU relutavam em compartilhar informações com os militares para não serem percebidos como informantes da missão, principalmente quando o compartilhamento ocorria de maneira bilateral (SOLOMON, 2017).

Dentro da MINUSMA, não havia consenso sobre exatamente o que eram os QIPs. Como uma solução, e para evitar a confusão e a duplicação, foi criado um comitê e o OCHA passou a avaliar todas as propostas de projetos e verificar com as ONGs se alguma delas desejava implementar ou se ficaria sob responsabilidade da MINUSMA a implementação por meio de um QIP. O comitê reduziu o medo dos princípios humanitários não serem cumpridos. A maioria dos atores passaram a ter uma visão mais flexível sobre os QIP e todos os projetos eram debatidos, ainda que muitos prefiram que os projetos fossem somente para infraestrutura e não para a distribuição de água e alimento (WILLEMS, 2015).

Outro problema dos QIPs são as parcerias. A MINUSMA paga pelos projetos, mas eles são implementados por parceiros locais. Esses mesmos parceiros também são parceiros de ONGs locais e internacionais. Por vezes era complicado saber se os atores locais estão trabalhando para as ONGs ou para a MINUSMA (WILLEMS, 2015).

A CIMIC só é possível com entendimento sobre o outro e respeito. Muitas agências da ONU e ONGs já estavam presentes no Mali e já realizavam atividades de coordenação entre si. A chegada da MINUSMA alterou a situação, pois, com o desdobramento da Missão, as ONGs e agências passaram a coordenar suas atividades com os *peacekeepers*. Uma parcela da comunidade humanitária considerou que a MINUSMA estava assumindo responsabilidades de atores civis. Todavia, em muitas áreas da região norte, não era possível que os atores hu-

manitários realizassem seu trabalho devido à insegurança. Nessas situações, como já mencionado, a escolta constituiu uma alternativa (WILLEMS, 2015).

A situação humanitária no país continuava precária. A região norte foi uma ativa zona de conflito, caracterizada por uma situação de segurança volátil e acesso limitado para a população a serviços básicos. A violência ainda constituía um fator de impedimento para a prestação de assistência humanitária, mas, ainda assim, os atores realizaram as ações possíveis e começaram a planejar uma presença fortalecida na região de Kidal. A falta de investimentos em infraestrutura pública continuou restringindo o acesso à água e à eletricidade, mesmo com os atores humanitários prestando assistência nessa área e garantindo água potável em Kidal (UN, S/2016/498, 2016; UN, S/2016/819, 2016).

Na maioria das áreas do norte, o Estado estava ausente ou não estava presente de maneira significativa. A situação foi ainda mais prejudicada devido à saída de muitas ONGs da região, como resultado da deterioração da segurança. A presença de atores humanitários foi reduzida a visitas rápidas e operações remotas. Doenças epidêmicas, como sarampo, malária e meningite, foram dominantes no Mali. Dessa forma, muitas ONGs, a se destacar o Médico sem Fronteiras, acreditavam que a participação de atores militares e políticos estava colocando em risco a ação humanitária no Mali (MARÍN, 2017).

Nesse sentido, o apoio a atividades humanitárias presente no mandato da MINUSMA apresentou dificuldades e até mesmo os próprios funcionários trabalhando na seção U9 possuíam diferentes percepções. Alguns entendiam que já existiam atores humanitários antes da chegada da MINUSMA e o papel da missão não seria a realização de fato de tarefas humanitárias, e sim o suporte aos atores humanitários que estariam realizando essa tarefa. Também compreendiam a existência de princípios e a principal questão era conseguir chegar a essas comunidades, chegar até essas pessoas mais vulneráveis e garantir que eles receberiam a ajuda necessária. Os militares confiavam muito nas avaliações feitas por humanitários e também os ajudavam em termos de transporte durante uma crise. E devido ao grande número de meios e fundos, a MINUSMA foi capaz de ajudar outros atores na realização de seu trabalho. Existia uma ideia de fazer um padrão de procedimentos operacionais em caso de emergências, evacuações ou necessidades específicas. Não apenas a MINUSMA, mas as organizações humanitárias, não foram bem recebidas pelos outros atores que estavam no Mali. Os atores de desenvolvimento não aprovavam totalmente a chegada da ONU e de outros atores humanitários, pois sentiam que elas estariam invadindo seu território (LYAMMOURI, 2018; WILLEMS, 2015).

Por outro lado, outros militares da MINUSMA acreditavam que deveria haver suporte às atividades humanitárias, o gerou um sentimento de competição entre atores civis e militares

para a realização da função. Essa visão não era consensual, pois muitos acreditavam que não havia rivalidade, uma vez que os atores complementam e ajudam uns aos outros na elaboração de projetos. Os projetos que estão sendo realizados em Bamako, por exemplo, não são necessários, pois na capital há atores suficientes que podem assumir a responsabilidade. Se o componente militar realizasse atividades humanitárias em Bamako aumentaria o risco de entrelaçar as linhas dos dois atores (WILLEMS, 2015).

Os princípios humanitários poderiam ser comprometidos caso a ação humanitária estivesse subordinada e associada a objetivos políticos. Devido às ações de CIMIC e ao fato de as agências da ONU também coordenarem com ONGs, todos os atores humanitários poderiam ser percebidos como parte de uma estratégia abrangente dos Estados internacionais que estão ativamente participando do conflito. As missões de estabilização, como a MINUSMA, buscam estender a presença, autoridade e legitimidade do governo, a principal parte em conflito no país. A MINUSMA foi percebida pelos grupos islâmicos como parte do conflito e como uma força de guerra em apoio ao governo e que, portanto, constituíam um inimigo a se combater (MARÍN, 2017).

Todas as operações militares estrangeiras presentes no Mali até o momento apoiam o governo e suas forças lutam contra os grupos armados não signatários do acordo de paz. Vale ressaltar que a operação Barkhane é atualmente a operação militar francesa mais cara, em que possui tropas e equipamentos pesados nos países do Sahel. A operação Barkhane é a única com um mandato explícito contra o terrorismo, mas a MINUSMA também é vista como parte da agenda antiterrorista devido ao seu mandato autorizar uma postura proativa e robusta para proteger os civis de ameaças assimétricas e pois não é razoável esperar que os grupos fundamentalistas islâmicos possam diferenciar os mandatos nas diversas missões no Mali (GUEZEN, 2018; MARÍN, 2017).

A combinação de integração, estabilização e contraterrorismo é uma mistura perigosa para a ação humanitária e o Mali é o único país onde esses três aspectos coexistem e se sobrepõem. Essas agendas podem trazer consequências negativas para as populações vulneráveis e a capacidade dos atores humanitários de atender às necessidades mais críticas no Mali (MARÍN, 2017). Muitos duvidam da capacidade da MINUSMA em fornecer um ambiente seguro e consideram uma viagem sozinho menos perigosa do que com escolta da missão. Os militares regularmente fazem patrulhas para mostrar sua presença para a população, mas isso é algo limitado devido à segurança. Ao contrário da MINUSMA, os atores humanitários são vistos como benéficos para a população, como prestadores de ajuda e necessidades básicas (TESFAGHIORGHIS, 2016).

A MINUSMA possui um mandato para facilitar a entrega segura de assistência humanitária, garantindo o espaço humanitário. Ao mesmo tempo em que há atores humanitários tentando seguir seus princípios, também há no país a missão que é obrigada a fornecer assistência segura e protegida (TESFAGHIORGHIS, 2016). Durante uma situação de emergência, diferentes atores se encontram para prover assistência. Muitos desses atores possuem o mesmo objetivo e estão realizando a mesma tarefa. Ainda assim, a percepção entre os atores é que há pouca cooperação e são muitas percepções distintas entre aqueles que trabalham atrás das mesas e aqueles que estão no campo. Também existem problemas com os dispositivos explosivos improvisados nas estradas e o risco de ser sequestrado por grupos armados. A falta de infraestrutura torna mais difícil para os atores humanitários realizarem seus projetos na região norte, de forma a alcançar as pessoas mais vulneráveis e ainda para os empreendedores iniciarem negócios na região (WILLEMS, 2015).

A maior dificuldade em coordenar esteve relacionada ao fato de os atores humanitários estarem frustrados com a MINUSMA não respeitar seu espaço. Outro desafio era que sua profissão e organização não eram compreendidos pela MINUSMA. Havia uma falta de entendimento entre eles. Muitos *peacekeepers*, por exemplo, não entendiam por que os humanitários não possuíam aviões próprios para evacuar sua equipe. Isso era mais aparente em situações de emergência, quando eles recorriam à MINUSMA como último recurso. Ainda assim, responder às necessidades emergenciais de inúmeros atores humanitário foi desafiador, principalmente pela MINUSMA sofrer com falta de pessoal, advertências e desafios geográficos (TESFAGHIORGHIS, 2016).

Quando se trata de estruturas de gerenciamento, envolvendo estrutura de comando e processos de tomada de decisão, os atores civis e militares possuem culturas organizacionais distintas. Eles realizam o trabalho de maneira diferente, além de que valorizam aspectos diferentes em uma estrutura de gerenciamento. Na decisão sobre algum tipo de atividade, uma resolução em grandes grupos é complexa e consome bastante tempo. Os militares possuem uma clara hierarquia de valores, estrutura de comando e tomada de decisões, e também planejamento completo e rapidez. Já as agências civis valorizam a colaboração antes de tomar decisões, são mais flexíveis, possuem um processo de planejamento menos detalhado e valorizam muito sua independência operacional na execução de seu trabalho. Essas diferentes culturas influenciam diretamente a coordenação (VAN OOIJEN, 2017).

Os militares consideravam a lentidão e a falta de planejamento aspectos negativos, uma vez que valorizavam a rapidez e o planejamento completo. Já as agências da ONU estavam preocupadas com sua independência operacional e se frustraram com o fato de os militares não tomarem decisões devido à sua hierarquia em reuniões conjuntas. Da mesma forma,

como os militares têm uma cadeia de comando a se seguir, decisões não eram simples de se realizar, pois necessitavam de permissão do nível mais alto da estrutura de comando, enquanto que os civis já podiam deliberar na mesma hora. Essa questão levou a insatisfações por partes dos civis, uma vez que se gasta tempo, energia e recursos em encontros que, muitas vezes, não leva a ações concretas. Assim, existiam diferentes aspectos que levaram a frustrações de ambos os lados, o que poderia reduzir a disposição em coordenar suas atividades (GUEZEN, 2018; VAN OOIJEN, 2017).

Os carros da MINUSMA são identificados com apenas uma grande placa preta “UN” nas portas de ambos os lados e no teto, e apenas algumas vezes na traseira. Ao fazer isso, os militares tentam evitar atrair atenção à distância, quando o carro não pode ser identificado e os uniformes não são visíveis. O problema para os atores humanitários é que um observador que não esteja familiarizado com a pluralidade de atores estrangeiros pode não ser capaz de fazer uma distinção entre veículos militares e humanitários se estes não forem facilmente distinguíveis. Os militares podem tomar medidas para reduzir sua visibilidade, mas ao fazê-lo, podem transferir riscos para os humanitários. (MARÍN, 2017, p. 20; tradução nossa<sup>40</sup>).

Os ataques contra atores humanitários estão constantemente aumentando. O primeiro e mais mortal acidente ocorreu em 29 de maio de 2014, quando dois trabalhadores do Conselho Norueguês de Refugiados foram mortos quando seu carro bateu em um dispositivo explosivo improvisado controlado à distância da região de Timbuktu. Também foram relatados incidentes como sequestro de veículos humanitários, ameaças diretas e negação física de acesso. Os atores militares e humanitários enfrentaram desafios contextuais, operacionais, organizacionais e estruturais, possuindo diferentes formas de ação, com objetivos e prioridades distintas. A maioria dos atores humanitários relutou em se incluir na agenda política da MINUSMA, e a missão foi acusada por alguns de ser parcial e ser uma extensão do aparato de segurança no Mali (SOLOMON, 2017).

Em suma, mesmo com as diversas atividades de coordenação civil-militar sendo realizadas desde o início da missão e elas abrangendo uma gama de áreas e projetos, existem muitos desafios e problemas relacionados à sua realização. Ainda assim, a CIMIC na MINUSMA apresenta pontos positivos. O tópico a seguir elenca as oportunidades da coordenação e como elas estão auxiliando no cumprimento do mandato.

---

<sup>40</sup> No original: “‘UN’ sign on the doors on both sides and on the roof, and only sometimes on the back. In doing so, the military tries to avoid attracting attention from a distance, when the car cannot be identified and the uniforms are not visible. The problem for humanitarian actors is that an observer that is not familiar with the plurality of foreign actors may not be able to make a distinction between military and humanitarian vehicles if these are not easily distinguishable. The military can take measures to reduce their visibility but in doing so they can transfer risk to the humanitarians”. (MARÍN, 2017, p. 20).

#### 4.4 A coordenação civil-militar como um aspecto para a eficácia da missão

A partir da compreensão da política de CIMIC da ONU e da análise do conflito no Mali, das atividades de coordenação executadas desde o início da missão até 2018 e dos desafios existentes, é possível fazer alguns apontamentos sobre as realizações da MINUSMA. Em outras palavras, observa-se pontos positivos e negativos, o que operação alcançou até o momento, e como (ou não) a missão está auxiliando para a resolução das hostilidades e estabilização do país, situações que foram possíveis de alcançar, entre outros aspectos, por meio da CIMIC.

O Mali permanece desestabilizado e o conflito se expandiu do norte para as regiões centrais. Mesmo com a presença da MINUSMA em áreas onde o governo é inexistente, a missão está lutando para fornecer proteção aos civis. A população civil se sentia desamparada pelo Estado logo no estopim do conflito em 2012 e permanece com essa mesma sensação anos depois do desdobramento da MINUSMA. Os civis não possuem acesso aos serviços básicos, não existem escolas abertas, centros de saúde, acesso à água potável e serviços governamentais, além de permanecerem desprotegidos. As atividades de CIMIC visam melhorar essa situação e fazer com que se cumpra o mandato, tanto na questão do desenvolvimento quanto confiança no processo de paz (LYAMMOURI, 2018).

Até 2016, a MINUSMA era relativamente bem-sucedida, uma vez que fortaleceu a estabilidade da região norte, diminuiu o número de civis mortos no conflito, permitiu o retorno de um grande número de deslocados internos, apoiou a realização de eleições presidenciais e legislativas, e auxiliou o processo de paz que culminou no Acordo de Paz e Reconciliação de 2015. Essas realizações são consideradas bastantes positivas, considerando o tamanho do país, os desafios logísticos, a situação de segurança e o orçamento limitado para a implementação do mandato (LIJN, 2019).

A situação no Mali evoluiu desde o desdobramento da MINUSMA. No entanto, desde 2016, o contexto da missão em termos de estabilização e proteção de civis diminuiu consideravelmente. De início não havia a tarefa de participar de forma ativa contra os grupos islâmicos, situação que mudou com a renovação do mandato em junho de 2016, em que incorporou a tarefa de combater ataques assimétricos em defesa ativa. No entanto, isso não se traduziu no terreno e a MINUSMA ainda é criticada pelas restrições em conter grupos considerados terroristas de maneira mais proativa. Já são alguns anos desde a assinatura do acordo de paz, mas pouco foi alcançado até o momento (LYAMMOURI, 2018).

Na região norte, houveram poucos embates entre os signatários do Acordo (CMA, Plataforma e governo) e eles até mesmo cooperaram durante a realização das eleições de 2018.

Assim, uma parte do conflito foi, de certa forma, resolvida. O processo de reconciliação é bastante complicado, visto que a confiança entre as partes não é facilmente construída. Mesmo esse não constituindo o principal problema, a violência no país aumentou na medida em que os grupos fundamentalistas islâmicos permaneceram atacando a MINUSMA, as forças armadas do Mali e os grupos armados signatários do acordo. Como consequência e como mostrado no primeiro capítulo, a MINUSMA sofreu um enorme número de mortes em comparação com outras operações de paz recente. O ambiente de segurança é o maior desafio operacional para a eficácia da MINUSMA. Em 20 de janeiro de 2019, a missão perdeu dez funcionários em um único ataque (LIJN, 2019).

Mesmo com a realização de eleições presidenciais e as instituições formais do governo, ainda não há um controle sobre todo o território. O Mali é um grande país com muitas etnias e regiões diferentes. A principal e mais óbvia diferença entre o norte e o sul é a situação de segurança, sendo que a região do Azawad ou acima da região de Mopti são consideradas inseguras e impossíveis de acessar sem uma escolta armada. Em outras palavras, metade do país não é considerado seguro. Outra diferença é a densidade populacional, sendo que no norte são menos habitantes e a maioria é nômade que transita pela região do Sahel (WILLEMS, 2015).

As diferenças entre o norte e o sul são refletidas na política e na implementação, uma vez que, no geral, as políticas são projetadas no sul, mas são implementadas no norte. A coordenação ocorre da mesma forma. Os atores que estão em Bamako participam de muitas reuniões para coordenar uns com os outros e elaborar políticas, enquanto que no norte, os escritórios estão implementando diretamente os programas vindos da capital. A realidade dos escritórios não é a mesma e essa separação entre política e implementação faz com que a maior parte das organizações humanitárias tenham sua sede em Bamako. Muitas organizações têm a intenção de abrir escritórios no norte, mas não o fazem devido a insegurança na região. Ao mesmo tempo, sem a presença delas, não há condições para a região se tornar estável e segura (WILLEMS, 2015).

A MINUSMA evitou deixar totalmente desamparadas áreas onde o governo do Mali ainda não retornou. Funcionários públicos e humanitários podiam viajar com segurança para áreas problemáticas somente devido aos voos da MINUSMA organizados a partir de Bamako. No entanto, anos após a operação, os civis continuam a sofrer graves violações de direitos humanos, a ser deslocados e intimidados por diferentes atores. As instalações públicas continuam sendo destruídas e funcionários públicos e líderes tradicionais e religiosos continuam sendo ameaçados (LYAMMOURI, 2018).

Além da complexa situação no norte, a região central de desestabilizou significativamente, principalmente desde 2016. Nas regiões de Mopti e Ségou, o aumento da presença e dos ataques dos grupos jihadistas desencadearam em uma nova retirada no Estado, que já era bastante ausente. As atividades desses grupos impulsionaram a multiplicação de milícias de autodefesa e um ciclo de intensa violência intercomunitária. Tensões entre as comunidades Dogon e Fulani competindo pelo acesso aos recursos naturais no centro no Mali estão piorando, afetando ainda mais os civis. Na região de Méneka, os esforços liderados por milícias de base ética resultaram em atrocidades entre as comunidades tuaregues e Fulani. Sem a proteção adequada, os civis têm de confiar em sua própria autoproteção ou em grupos armados presentes na área. A MINUSMA só iniciou a tarefa de lidar com essa situação em junho de 2018 e durante o final de 2018 e 2019, ocorreram assassinatos em massa. A violência atingiu seu limite com o massacre de 23 de março de 2019 em Ogossagou, no qual cerca de 160 pessoas da etnia Peul foram mortos. O governo está implementando um plano para restabelecer sua presença nas regiões centrais, mas os resultados foram limitados e a redistribuição das tropas está intensificando a insegurança. A MINUSMA está presente principalmente nas cidades maiores e muito restringida nas áreas rurais, em que os grupos mais atuam e as forças não possuem capacidade para proteger os civis (LIJN, 2019; LYAMMOURI, 2018).

Usualmente, essas milícias não possuem uma agenda clara e a proteção de civis é usada como um pretexto para gerar apoio e estabelecer credibilidades nas comunidades nacionais e internacionais. A ausência do Estado e a incapacidade da MINUSMA em proteger essas comunidades forçaram centenas de pessoas a abandonarem suas casas e encontrar refúgio em Bamako, com potencial para outra crise humanitária (GUEZEN, 2018; LYAMMOURI, 2018).

Somente entre junho e setembro de 2018, 287 civis foram mortos pelo conflito nas regiões norte e central, o número mais alto desde o desdobramento da MINUSMA. Os ataques por grupos armados, milícias e forças do governo indicam que a MINUSMA é inadequada quando se trata de fornecer proteção suficiente aos civis. A falta de tropas, equipamento adequado e inteligência acionável contribuíram para que a MINUSMA fosse a operação de paz mais perigosa do mundo (LYAMMOURI, 2018).

O ponto principal da missão é a proteção de civis. No entanto, a insegurança causada por grupos armados separatistas, grupos extremistas, tensões comunitárias e banditismo armado ainda causam muitos efeitos na população civil. Isso não significa que a MINUSMA não esteja disposta, mas acontece devido à complexidade do ambiente, o grande número de grupos, a deterioração da situação a expansão do conflito. A segurança no país também influenciou na realização de ações voltadas à DDR e SSR. Muitas ações de CIMIC estão direcio-

nadas para auxiliar nessas questões, mas, ainda assim, elas constituem um problema e não foram totalmente solucionadas quando se avalia a missão como um todo (LYAMMOURI, 2018).

As forças de segurança do Mali e os grupos signatários do acordo de paz não são capazes de fornecer proteção à população civil. O mandato da MINUSMA exige a proteção de civis, mas devido ao ambiente volátil, não está sendo possível. Desde seu desdobramento, a MINUSMA tem sido constante alvo dos grupos extremistas islâmicos. Em 16 de outubro de 2018, 173 funcionários da MINUSMA foram mortos. Em resposta, a MINUSMA ajustou sua operação para uma abordagem mais robusta. A MINUSMA está esgotando seus recursos protegendo seus comboios e acampamentos. Como resultado, a confiança da população na operação diminuiu e ela tem sido considerada incapaz de oferecer proteção a eles (LYAMMOURI, 2018).

Esse sentimento se intensificou após violações no acordo de cessar-fogo. A violência entre esses grupos levou a atos de atrocidades contra civis que apoiam um ou outro grupo. A MINUSMA foi acusada pelos civis de não fazer o suficiente para impedir tais atos e acusada pelos grupos de se aliar a outros. Ao mesmo tempo, o governo do Mali acusou a missão de não responsabilizar os grupos armados quando o cessar-fogo foi quebrado (LYAMMOURI, 2018).

A MINUSMA enfrentou muitas críticas quanto a sua capacidade de melhorar a paz e a estabilidade no Mali, mas, ao mesmo tempo, a situação de segurança por toda a região iria se deteriorar ainda mais sem a sua presença. A operação alocou recursos significativos para proteger os civis e responder às ameaças assimétricas. Como o componente civil da missão depende de escoltas armadas para conduzir suas missões de campo, a capacidade da missão em alcançar as populações locais foi restringida. A MINUSMA está tentando ter um impacto positivo da vida das pessoas e se envolver com uma ampla gama de partes civis envolvidas, principalmente no nível operacional e por meio de QIPs e projetos de estabilização e recuperação (LIJN, 2019).

Todavia, a maioria de suas atividades é em apoio ao governo do Mali e, assim, é o Estado que define em muitos aspectos a agenda, e não a população local. Esse é um grande desafio, pois o principal interlocutor da MINUSMA nem sempre atua no interesse dessas pessoas. Além disso, o governo e seus agentes são vistos como ilegítimos em algumas localidades. Isso tudo limita a ampla inclusão da missão no nível estratégico (LIJN, 2019).

Cerca de metade da população do Mali está satisfeita com o desempenho da MINUSMA. A visão da missão é mais positiva na região norte devido aos projetos de desenvolvimento que implementa no contexto de seus esforços de estabilização. Nas regiões centrais, o prin-

principal descontentamento se refere à ausência da MINUSMA nessas localidades, desejando um papel mais ativo. Entre a população da região sul e funcionários do governo, a percepção é a de a MINUSMA “perdeu a vontade em agir”. Isso se deve, principalmente, ao fato de, no início, eles esperarem que a missão lutasse contra os grupos armados e se envolvesse no combate ao terrorismo, mas, agora compreendem a operação como uma infração à soberania nacional do Mali (LIJN, 2019).

Da mesma maneira, em locais onde o governo não possui apoio da população, a legitimidade da MINUSMA é afetada negativamente por sua associação com as MDSF e com a Força Conjunta do G5 do Sahel, que presta apoio operacional e logístico para a MINUSMA, assim como a operação Barkhane. Além disso, a população local não distingue facilmente os mandatos das diversas operações, até porque todas elas trabalham juntas. Em muitos momentos a MINUSMA é acusada de cumplicidade com o Estado, incluindo alegações de que estão formando milícias de autodefesa para cometerem atrocidades (LIJN, 2019).

Além disso, também existem os grupos armados considerados por alguns países do sistema internacional, a se destacar a França, como terroristas. Esses são os grupos jihadistas, que exercem uma significativa influência no conflito e representam uma ameaça à estabilidade e segurança do Mali. A realidade do terreno demonstra que não é possível uma clara distinção entre os grupos armados signatários e os atores que realizam atos terroristas. A MINUSMA se mostrou comprometida a elaborar uma estratégia política para lidar com o aumento da violência na região central. Foram emitidos alertas, mas a resposta tem sido lenta, principalmente devido à relutância do governo do Mali em permitir o envolvimento internacional (LIJN, 2019).

As partes do acordo de paz muitas vezes se apropriam do trabalho da MINUSMA, além de que o governo costuma utilizar a missão como uma forma de ocultar seus próprios fracassos. Os esforços da MINUSMA são limitados por uma falta de entendimento ou insatisfação com o mandato entre grande parte da população local. Para fortalecer a apropriação nacional seria necessário ampliar o discurso sobre um acordo político abrangendo todas as partes envolvidas (LIJN, 2019).

Atualmente, a MINUSMA se encontra em uma complicada situação, uma vez que a missão necessita de tempo para ter sucesso, mas esse é um prazo valioso que o Mali não possui no momento. Ademais, países como os EUA estão perdendo o interesse em apoiar uma operação de paz custosa que não está sendo capaz de produzir resultados rápidos. A MINUSMA pode recuperar o ímpeto para a estabilização do país caso forem feitas escolhas estratégicas em vários dilemas políticos. No entanto, se o CSNU fizer escolhas orientadas pelo orçamento, os resultados não serão os melhores (LIJN, 2019).

Desde a piora da situação do Mali a partir de 2016, muitas questões surgiram a respeito dos esforços contra o terrorismo e se eles eram eficazes. Essa é uma questão bastante problemática, uma vez que nutriu a dinâmica dos conflitos locais. O apoio ao governo, seus fracos registros de direitos humanos e governança e o uso de milícias étnicas responsáveis por cometer atrocidades contra a população civil fizeram dele um parceiro incômodo para a missão (LIJN, 2019).

O governo do Mali e o apoio internacional ao combate aos terroristas distinguem de maneira pouco clara o jihadismo e as preocupações de setores da população do Mali. Essas queixas são exploradas pelos grupos considerados como terroristas. Como consequência, isso aumentou a violência intercomunitária, radicalizou ainda mais as partes da população e levou a um intenso deslocamento interno. A complexa situação do país coloca a MINUSMA em difíceis situações, nas quais as escolhas que devem ser feitas nem sempre são claras. Atualmente, a MINUSMA fornece apoio logístico para a força do grupo dos cinco do Sahel, mas os esforços militares de combate ao terrorismo do grupo no lado maliano da fronteira podem ser integrados no da MINUSMA. O governo do Mali e o ECOWAS esperavam que a MINUSMA tivesse um papel antiterrorista quando a missão foi desdobrada, mas é bastante improvável que a missão adquira esse papel. Nesse sentido, é provável que a força do G5 do Sahel seja comparada com a Brigada de Intervenção da MONUSCO (LIJN, 2019).

Com o auxílio da MINUSMA, o governo do Mali está priorizando a restauração da integridade territorial, enquanto os grupos armados se concentram em questões relacionadas à governança, como descentralização, inclusão de instituições de segurança e redistribuição de recursos naturais. Até o momento, as lideranças lutam por seus interesses e não conseguiram alcançar um objetivo mútuo, frustrando ainda mais a população e a resolução eficaz do conflito. Além do mais, as forças de segurança e a polícia do Mali continuam mal equipados para enfrentar as ameaças dos grupos extremistas (LYAMMOURI, 2018).

Também não há muito em termos de coordenação entre os próprios parceiros internacionais, levado a sobreposição e duplicação. Os mecanismos para avaliar e monitorar as medidas de treinamento são inadequados, ausentes ou então estão além da capacidade dos parceiros. O fortalecimento das forças de segurança locais é essencial a longo prazo a fim de garantir que as soluções locais tenham precedência sobre os atores externos, cuja legitimidade é fraca. Mesmo havendo forte pressão em tomar medidas, deve ser adotada uma abordagem diferenciada e coerente da assistência do setor de segurança (TULL, 2017).

As forças armadas têm o objetivo de proteger seus territórios nacionais de agressores externos. No entanto, na região do Sahel, essa é uma tarefa difícil, uma vez que a maioria das ameaças à segurança é doméstica. Desde o início da crise, as forças de segurança do Mali ten-

taram restabelecer a autoridades estatal no norte do país, ainda que os grupos tenham conseguido se espalhar também para a região central. As forças armadas nos países do Sahel estão muito presentes nas missões africanas e não somente no Mali, mas também na MINUSCA e MONUSCO. O componente militar da MINUSMA também se reúne com as outras missões no país. Assim, o *Force Commander* da MINUSMA se reúne a cada quinze dias com o comandante do EUTM e da Operação Barkhane para coordenar os níveis militar operacional e nacional. Para os níveis mais baixos, foi estabelecida uma troca de oficiais de ligação entre a MINUSMA e o EUTM (DIJKSTRA *et al.*, 2017; ELISCHER, 2019).

A eficácia da CIMIC na MINUSMA também se relaciona com o contexto operacional e depende das oportunidades que surgem da dinâmica nessa esfera. No Mali, dentre os aspectos que afetaram a coordenação destacam-se uma ampla gama de fatores, como especificidades no contexto operacional, personalidades individuais, nível de confiança estabelecido entre as diferentes partes da missão e a frequente rotação. Assim, muitos atores militares consideram que a coordenação não deve necessariamente vir do topo, mas devem ser gerados no nível do campo, conforme apropriado e necessário. O trabalho nos níveis micro-locais de governança também são mais bem-sucedidos do que os esforços nos níveis nacionais descendentes. O não envolvimento de atores locais possuem consequências diretas para a realização de sinergias no nível operacional (JAYASUNDARA-SMITS, 2016).

As organizações humanitárias e de desenvolvimento possuem conhecimento sobre a situação do terreno em que estão atuando. Isso é resultado direto da ligação e do compartilhamento de informações, que melhora o processo de planejamento dos componentes civil e militar, evitando a duplicação. O ambiente operacional no Mali requer uma compreensão adequada do contexto, principalmente devido aos constantes ataques diretos dos grupos às forças da ONU. Assim, uma abordagem robusta concentrada na coleta de informações se tornou uma parte da atual doutrina da MINUSMA. Muitas das informações e compreensão da situação no país vêm do componente civil da missão e das diferentes organizações humanitárias presentes no país (GUEZEN, 2018).

Ainda assim, o componente militar deve aumentar sua interação com os parceiros civis. Do ponto de vista da população civil, um problema é o fato de o componente militar ter uma rotação muito curta, sendo que quando eles começam a compreender o contexto local, eles voltam para casa. Da mesma forma, como o componente civil da missão tende a permanecer no país por mais tempo e geralmente falam a língua local, os militares devem cooperar mais estritamente com eles (FRISELL; LACKENBAUER, 2015).

Os militares podem se beneficiar do fato que eles possuem a confiança das autoridades malianas e da população civil. No entanto, as contrapartes civis usualmente têm a sensação

que eles apenas fornecem informações aos militares e não recebem nada em troca. Além disso, a falta de forças de paz no terreno constitui um desafio adicional. Não há *peacekeepers* suficientes para realizar as atividades centrais de CIMIC em benefício da população (FRISSELL; LACKENBAUER, 2015).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Mali vem enfrentando uma série de instabilidades em sua história recente. Independência tardia, diversidade de grupos étnicos, problemas relacionados à seca, governos instáveis e presença de grupos islâmicos fundamentalistas caracterizam a realidade do país. Diante da complexidade e do agravamento do conflito no Mali, a ONU desdobrou em 2013 uma operação de paz, a MINUSMA, que permanece até os dias atuais. O mandato da Missão possui, entre suas responsabilidades, o apoio ao processo político e à estabilização do país. A MINUSMA opera em um ambiente hostil e adota uma postura robusta, se utilizando do uso da força para impor o mandato.

As operações de paz multidimensionais envolvem atores militares, policiais e civis, e incorporam uma gama de funções que não estavam presentes nas missões tradicionais, como proteção de civis, assistência humanitária, DDR, SSR, apoio ao processo político e o fortalecimento do Estado. Diante da complexidade do ambiente das missões de paz nas últimas décadas, percebeu-se a necessidade de melhorar a interação entre seus componentes, e entre os demais atores atuando no mesmo ambiente. Nos últimos anos, as operações de paz robustas, como no caso do Mali, passaram a observar com maior atenção a coordenação civil-militar.

Como apresentado, a coordenação civil-militar (CIMIC) é uma atividade exercida pelos *peacekeepers* com a finalidade de alcançar os objetivos da missão e auxiliar no cumprimento do mandato. A CIMIC realiza atividades na MINUSMA desde o seu estabelecimento para auxiliar a interação entre os componentes civil e militar da operação, e entre o componente militar e os atores locais e internacionais que operam no mesmo ambiente, como atores humanitários e de desenvolvimento, líderes locais e a população do país.

Diehl e Druckman (2013) procuraram desenvolver um conjunto de princípios para melhorar a avaliação das operações de paz e analisar as restrições. Para isso, fornecem um modelo de tomada de decisão para avaliar o sucesso nas missões de paz e recomendam que os analistas utilizem várias medidas, buscando um equilíbrio entre os pontos fortes e fracos. A estrutura avalia as operações de paz em relação a um conjunto de objetivos principais (contenção de conflitos, solução de conflitos e redução da violência), objetivos “não tradicionais” (assistência humanitária, proteção dos direitos humanos, desarmamento, desmobilização e reintegração, supervisão eleitoral e democratização) e objetivos de construção da paz (segurança local, estado de direito, governança local e reconciliação). Todos esses três tipos de metas estão presentes no mandato da MINUSMA.

Como as relações civil-militares constituem fatores necessários para compreender a eficácia das operações de paz, este trabalho analisou as atividades de CIMIC realizadas na

MINUSMA, identificando as dificuldades existentes e como elas auxiliam no cumprimento do mandato. No primeiro capítulo, foi explorado o contexto em que o Mali está inserido e a operação de paz. A situação no país foi analisada a partir do estudo do conflito, do entendimento do seu histórico e levando em consideração, não os itens isolados, mas os processos históricos, que são fundamentais para compreender a totalidade do conflito atual.

O segundo capítulo trouxe a política de CIMIC da ONU. A partir da explanação sobre seu objetivo, dificuldades e funções, foi possível compreender o motivo de as ações de CIMIC serem importantes no contexto das operações de paz e as dificuldades que os *peacekeepers* enfrentam na realização dessa atividade. Além disso, abarcou a questão da eficácia das missões de paz e, portanto, da CIMIC em si.

Já o último capítulo se dedicou às atividades de CIMIC na MINUSMA: como ela ocorre, os atores envolvidos, as funções, as dificuldades e como ela está auxiliando para que a missão seja bem-sucedida. A MINUSMA possui um mandato ambicioso, robusto e autorizado a utilizar uma postura agressiva, além de que opera em um ambiente hostil, com a presença de muitos grupos armados, o que torna a CIMIC um aspecto ainda mais importante para que a missão possa cumprir com seus objetivos.

Não constitui uma tarefa fácil analisar uma operação de paz em andamento, como é o caso da MINUSMA, porém, foi possível compreender como a CIMIC ocorre no âmbito da missão e como suas atividades estão auxiliando para que as disposições presentes no mandato sejam realizadas (como no caso da realização de eleições, por exemplo, que puderam ser realizadas com o apoio da seção U9 do componente militar).

Algumas considerações sobre a situação no Mali são importantes de destacar. A presença de grupos fundamentalistas islâmicos não é comum no ambiente em que as operações de paz são desdobradas. Eles realizam ataques contra a população civil e contra a MINUSMA, sendo esta considerada uma nova categoria das operações de paz, diante de seu mandato robusto, do apoio a extensão da autoridade estatal, do desdobramento em meio a conflitos, do acordo de paz ter sido estabelecido dois anos após o início da missão e de não abranger todas as partes envolvidas no conflito, como os grupos jihadistas – considerados como *spoilers* no contexto, uma vez que desejam ruir com o processo de paz e realizam ataques por todo o país para concretizar seus objetivos.

Isso coloca a missão em direto confronto com os grupos armados, que a considera como parte integrante do conflito. A MINUSMA é considerada como uma missão parcial, que está apoiando o governo. Nesse sentido, a coordenação civil-militar se torna ainda mais essencial. Todavia, tal situação dificulta a ação da operação, que ela tenha um impacto positivo, pois, como visto, muitos dos recursos que poderiam ser destinados à proteção da população

civil acaba sendo destinado para a proteção dos *peacekeepers* e das instalações da MINUSMA e também a realização das atividades de CIMIC.

A CIMIC no Mali engloba as funções existentes na política do DPO: ligação civil-militar e o compartilhamento de informações, e a assistência civil. Muitas ações são realizadas por meio ligação civil-militar e compartilhamento de informações. São realizadas reuniões presenciais e à distância com os parceiros civis e relatados o que está acontecendo na missão, suas atividades e a situação de segurança. Já as informações mais passadas aos *peacekeepers* incluem as ações realizadas pela comunidade humanitária e como lidam com determinadas situações. O componente militar informa aos parceiros civis assuntos relacionados a comboios, veículos e pessoas, sendo bastante frequente o compartilhamento sobre patrulhas rodoviárias, distribuição de carga, planejamento de novos programas.

É usual no Mali, a comunidade humanitária relatar à MINUSMA detalhes sobre o retorno populacional para que a missão possa fornecer patrulhas. Espera-se com isso que essas informações sejam incluídas para o planejamento da MINUSMA e, assim, aumentar a segurança. A MINUSMA se mostrou disposta a realizar esse auxílio quando possível desde que as ONGs forneçam detalhes e informações suficientes. Todavia, surge o problema de que, na maior parte das vezes, a missão oferece escolta armada ao invés das patrulhas. É caro para a operação a realização de patrulhas e a MINUSMA utiliza muito de sua capacidade operacional para proteger suas bases e funcionários, e nem sempre é possível atender todas as demandas da comunidade humanitária.

A segurança constitui um dos maiores problemas da missão devido aos constantes ataques na MINUSMA. Assim, a comunidade humanitária, tanto ONGs como as agências da ONU, preferem um distanciamento dos militares, embora os *peacekeepers* considerem a coordenação como algo bastante positivo. Os atores civis não gostam de ideia de haver uma dependência das informações dos militares, mas os humanitários muitas vezes necessitam de seus serviços, como no caso das patrulhas e escoltas armadas. Os atores humanitários possuem muitas informações devido a sua proximidade com a população local, o que é bastante útil para a missão. No entanto, a eficácia dessa função é reduzida pela falta de visão abrangente e complicadas estruturas administrativas. Além desse problema, a população não compreende o mandato da MINUSMA, gerando falta de legitimidade e confiança, e entendendo a operação francesa Barkhane como sendo mais ativa e com maior legitimidade.

As atividades de apoio à missão envolvem o suporte aos atores humanitários e de desenvolvimento, uso de escoltas armadas, apoio à eleição, apoio à DDR e SSR, proteção de civil, e apoio de logística (fornecimento de transportes e equipamentos), segurança e comunicação. A escolta armada constitui uma importante atividade de CIMIC, porém, é um tópico

que gera muitos questionamentos. Como já afirmado, a necessidade de proteger seu próprio pessoal é restringida pela falta de recursos. Ao passo que os *peacekeepers* desejam garantir a segurança por meio das escoltas, os atores civis preferem a realização de patrulhas.

A MINUSMA forneceu apoio antes e durante as eleições presidenciais e legislativas. Mesmo com os grupos armados representando uma insegurança, ações puderam ser realizadas. O componente de CIMIC forneceu assistência logística e de segurança, assistência técnica e segurança por meio de patrulhas. A missão ainda apoiou as ações para a DDR e para a reforma do setor de segurança, além de fornecer outras formas de apoio técnico e logístico, apoio operacional e ação contra minas para alertar sobre os perigos dos dispositivos. Em relação à proteção da população civil, a missão realizou avaliações dos riscos em que os civis estariam mais expostos, desenvolveu mecanismos de alerta e resposta para as ameaças e realizou patrulhas para a proteção.

Além desses, a MINUSMA foi bastante ativa da realização dos QIPs. Os principais projetos estão direcionados à reabilitação de prédios administrativos, melhorar o acesso à água e eletricidade. Elas visam a aceitação da população, mas causam conflitos com a comunidade humanitária. O componente militar busca estabelecer projetos em áreas em que não há atores humanitários presentes e grande parte dessas atividades são realizadas em apoio às comunidades e implementadas por meio de QIPs. Estes projetos possuem a finalidade de ter uma execução rápida e efeito duradouro, e atender às necessidades prioritárias da população, visando a construção de confiança no processo de paz, na missão e seu mandato. Eles visam contribuir para fortalecer a coesão social, melhorar o acesso a serviços básicos de saúde e água, aumentar a segurança, incentivar a educação básica, prevenir conflitos, promover o uso de recursos pastorais e agrícolas, criar empregos temporários e recuperar o patrimônio cultural.

No entanto, as atividades de CIMIC no Mali são limitadas por alguns fatores, como as diferenças culturais entre os componentes militares e civil da missão, falta de conhecimento sobre a estrutura operacional e os procedimentos da ONU e a falta de conhecimento sobre CIMIC entre os diferentes países contribuintes com tropas.

Ao melhorar o compartilhamento de informações, o treinamento sobre a estrutura e as responsabilidades dos componentes civil e militar, e estabelecer claramente as metas e os processos, melhoraria o contato entre esses atores, criando oportunidades para estabelecer sinergia. A coordenação somente é possível e eficaz quando se sabe quem são os outros atores envolvidos na atividade, seus mandatos e objetivos. Além disso, a maioria dos civis não possui conhecimento específico sobre como o componente militar é organizado, estruturado e como

ele funciona, dificultado a distinção entre aqueles encarregados de coletar informações e aqueles cujo trabalho é melhorar a sinergia civil e militar.

Outro fator complicador é a falta de conhecimento sobre o conceito e a operacionalização da coordenação civil-militar. Como essa é uma responsabilidade dos países contribuintes com tropas, muitos deles não fornecem treinamento especializado sobre essa atividade. Também há um descompasso entre as pessoas e a posição, uma vez que a maioria dos militares que exercem a função de CIMIC não estão qualificados para isso. Muitas vezes o pessoal civil e militar carece de competência, conhecimento e experiência necessária para sua posição, dificultando ainda mais a coordenação civil-militar. Além disso, o U9 dentro do Quartel-General da Força opera com falta de pessoal.

A MINUSMA alcançou um progresso significativo na questão política, principalmente por ter conseguido realizar eleições, e pela assinatura do Acordo de Paz e Reconciliação do Mali em 2015, mesmo o acordo não incluindo todas as partes em conflito. Tal situação só foi possível porque os grupos armados e o governo se encontravam engajados em assinar um acordo de paz para cessar as hostilidades, colocar em prática o que foi estabelecido por ele e, assim, encontrar uma solução comum para o problema que há décadas vem afligindo o país. Esses grupos tuaregues continuam lutando por maior representatividade, maior participação política, maior integração nas forças armadas e nos setores administrativos e pela independência do Azawad. Todavia, o diálogo com os grupos fundamentalistas islâmicos permanece sendo um desafio, uma vez que continuam realizando ataques por diversas partes do país, o que dificulta ainda mais a estabilização do Mali.

Mesmo os civis não constituindo um alvo específico dos grupos armados tuaregues, a MINUSMA não está conseguindo zelar por sua segurança e eles permanecem sofrendo com os danos colaterais. Já em relação aos grupos extremistas, eles continuam realizando com frequência ataques direcionados à população civil, resultando em mortos, refugiados e deslocados internos. Os ataques direcionados às bases da ONU torna a proteção de civis cada vez mais dificultosa e a população fica relutante em acreditar que os militares possam protegê-los, uma vez que a missão encontra dificuldades em proteger a si mesma, e ainda acreditam que a presença da ONU próximos a eles os tornam alvos. A MINUSMA ainda enfrenta obstáculos em relação às suas capacidades logísticas e de pessoal, uma vez que, como as bases da ONU são atacadas com tanta frequência, muito do que poderia ser usado nas estratégias de proteção de civis acaba indo para a proteção do próprio pessoal da missão.

A presença militar da França é algo que deve ser considerado porque, além de não se restringir somente ao Mali, mas sim por toda a região do Sahel, o interesse da França é um tanto divergente, uma vez que objetiva acabar com o terrorismo na região. No entanto, como a

MINUSMA é uma missão que visa a estabilização do país, fica o questionamento se a França realmente quer o término do conflito no país ou somente “limpar” a região do que ela considera como grupos terroristas, e o quanto esse interesse interfere na resolução da crise no Mali.

O conflito no Mali é complexo e multifacetado, a situação no país permanece caótica e não há perspectivas de melhora. A dificuldade da ONU, não somente em proteger os civis, mas também em estabilizar o país, faz com que a população deixe de acreditar na eficiência da missão. A MINUSMA possui um mandato robusto desde seu desdobramento e adotou uma postura mais agressiva conforme os anos devido a um agravamento do conflito. Além disso, a missão diferencia-se das demais operações de paz, uma vez que se encontra em um contexto complicado e hostil, e o país conta com a presença de atores heterogêneos, cada qual com seus próprios interesses e objetivos. Mesmo diante dessas adversidades, foi possível a realização de atividades de CIMIC ao longo dos anos. Todavia, mesmo com a coordenação civil-militar e o ambiente complexo, os problemas que a MINUSMA enfrenta não difere de outras operações de paz.

Como afirmado, a complexidade do ambiente operacional expande a necessidade de uma melhor interação entre os atores e, portanto, de uma coordenação eficaz. Assim, a CIMIC possui a finalidade de apoiar os objetivos de uma operação de paz da ONU para que ela seja bem-sucedida. A MINUSMA é uma missão ambiciosa e possui, entre seus propósitos, DDR, SSR, organização de eleições, apoio à assistência humanitária, restabelecimento da autoridade estatal, ao mesmo tempo em que possui a função de neutralizar os grupos armados e proteger os civis. Mesmo existindo dificuldades em sua realização, a coordenação civil-militar auxilia para que esses diversos objetivos sejam cumpridos.

Mesmo com avanços no campo político e com as diversas atividades de CIMIC realizadas desde o desdobramento da MINUSMA, ao se analisar o conflito como um todo, percebe-se que a situação da segurança permanece crítica e que a paz e a estabilidade não foram atingidas. Como resultado, violações de direitos humanos continuam a ocorrer e a situação humanitária permanece preocupante, com um grande número de pessoas deslocadas, refugiadas e sofrendo de insegurança alimentar, sem acesso aos serviços básicos, como saúde e infraestrutura, potencializando a dificuldade em se estabilizar o país.

## REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. A Coordenação Civil-Militar nas Operações de Paz e o Brasil: algumas considerações. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [s.l.], v. 3, n. 2, p.25-39, 24 jun. 2017. Associação Brasileira de Estudos de Defesa - ABED.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Operações de Paz: novos mandatos e suas implicações para os países contribuintes com tropas. *História e Cultura*, [s.l.], v. 4, n. 1, p.254-276, 6 mar. 2015. *Revista História e Cultura*.
- AUBYN, Festus Kofi. POLICING AND PEACE OPERATIONS IN AFRICA: REFLECTIONS ON MINUSMA. **Kaipic Occasional Paper**, [s.i.], v. 39, n. 1, p.1-30, mar. 2015.
- BA, Boubacar; BOAS, Mortem. Mali: A Political Economy Analysis. **Norwegian Institute of International Affairs**, [s.l.], p. 1-48, nov. 2017.
- BANCO, Eric. Mali: The Deadliest Peacekeeping Mission In The World. **International Business Times**, [s.l.], 15 ago. 2015. Disponível em: <https://www.ibtimes.com/mali-deadliest-peacekeeping-mission-world-2054659>. Acesso em: 14 out. 2019.
- BANNELIER, Karine; CHRISTAKIS, Theodore. Under the UN Security Council's Watchful Eyes: Military Intervention by Invitation in the Malian Conflict. **Leiden Journal Of International Law**, [s.l.], v. 26, n. 04, p.855-874, 8 nov. 2013. Cambridge University Press (CUP).
- BBC NEWS. **France sets up anti-Islamist force in Africa's Sahel**. 2014. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-28298230>>. Acesso em: 30 set. 2017.
- BLECK, Jaimie; MICHELITCH, Kristin. THE 2012 CRISIS IN MALI: ONGOING EMPIRICAL STATE FAILURE. **African Affairs**, [s. l.], v. 114, n. 457, p.598-623, ago. 2015. Oxford University Press.
- BOAS, Morten; CISSÉ, Abdoul Wahab; DIALLO, Abubacar. Mali's Religious Leaders and the 2018 Presidential Elections. **Norwegian Institute of International Affairs**, [s.l.], p. 1-14, jun. 2019.
- BOAS, M.; TORHEIM, L. E.. The international intervention in Mali: "Desert blues" or a new beginning?. **International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis**, [s.l.], v. 68, n. 3, p.417-423, 1 set. 2013. SAGE Publications.
- BOUTELLIS, A. Can the UN Stabilize Mali? Towards a UN Stabilization Doctrine? **Stability: International Journal of Security & Development**, [s.l.], v. 4, n. 1, pp. 1–16, jun. 2015.
- CAMACHO, José Carlos Rios. Antropologia comparada e música tradicional dos povos berbere e galego-português: Um achegamento cultural entre o Ocidente, o Pré-Islão e o Islão nor-teafricano. **Revista Eletrônica de História Antiga e Medieval**, Mirabilia, n. 13, p.79-91, maio 2011.
- CÁNOVAS, Diego. Relaciones Cívico-Militares en Operaciones de Paz (CIMIC). **Revista General de Marina**, [s.i.], v. 254, n. 1, p.83-90, jan. 2008.

CERQUEIRA, Cap Bruno Soares de. Coordenação Civil-Militar na Fase de Transição de Operações de Paz Multidimensionais: A Experiência do BRABAT 18 no Haiti. **Military Review**, [s.i.], v. 1, n. 1, p.14-27, maio 2014.

CLINE, Lawrence E.. Nomads, Islamists, and Soldiers: The Struggles for Northern Mali. **Studies In Conflict & Terrorism**,[s.i.], v. 36, n. 8, p.617-634, ago. 2013. Informa UK Limited.

COLD-RAVNKILDE, Signe; ALBRECHT, Peter; HAUGEGAARD, Rikke. Friction and Inequality among Peacekeepers in Mali. **The Rusi Journal**, [s.i.], v. 162, n. 2, p.34-42, 4 mar. 2017.

CONSELHO de Segurança discute “ameaças assimétricas”a missões de paz. **ONU News**, [s.I.], 7 nov. 2016. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2016/11/1568131-conselho-de-seguranca-discute-ameacas-assimetricas-missoes-de-paz>. Acesso em: 31 out. 2019.

CUNNINGHAM, David E. Who Should Be at the Table?: Veto Players and Peace Processes in Civil War. **Penn State Journal Of Law & International Affairs**, State College, v. 2, n. 1, p. 38-47, abr. 2013.

DANIEL, Jan. Building sovereigns? The UN peacekeeping and strengthening the authority of the state in Lebanon and Mali. **Global Change, Peace & Security**, [s.i.], v. 29, n. 3, p.229-247, 14 ago. 2017. Informa UK Limited.

DE CONING, Cedric. Civil-Military Cooperation in UN Peace Missions: The Need for a New Holistic Mission Approach. In: The Cornwallis Group IV: analysis of civil-military interactions. p. 66-87, 1999.

DE CONING, Cedric. Civil-Military Coordination and UN peacebuilding operations. **African Journal On Conflict Resolution**, [s.i.], v. 5, n. 2, p.89-118, 18 out. 2007a. African Journals Online (AJOL).

DE CONING, Cedric. Civil-Military Coordination in United Nations and African Peace Operations. [s.i.]: African Centre For The Constructive Resolution Of Disputes (accord), 2007b.

DE CONING, Cedric. Civil-Military Coordination Practices and Approaches within United Nations Peace Operations. **Journal of Military and Strategic Studies**, [S.I.], v.10, n.1, p.1-35, 1 set. 2007c.

DE CONING, Cedric. Mali at the cusp of UN peace operations reform. **The Broker Retrieved**, [s.I.], jun. 2015. Disponível em: <<https://www.thebrokeronline.eu/mali-at-the-cusp-of-un-peace-operations-reform-d40/>>. Acesso em: 12 out. 2019.

DE CONING, Cedric; PETER, Mateja (org.). **United Nations Peace Operations in a Changing Global Ordal**. Oslo: Springer International Publishing, 2018.

DIJKSTRA, Hylke *et al.* Partners in conflict prevention and peacebuilding: How the EU, UN and OSCE exchange civilian capabilities in Kosovo, Mali and Armenia. **Eu-civcap Report**, [s.i.], v. 1, n. 11, p.1-47, set. 2017.

DOWD, Caitriona; RALEIGH, Clionadh. The myth of global Islamic terrorism and local conflict in Mali and the Sahel. **African Affairs**, [s.l.], v. 112, n. 448, p.498-509, 29 mai. 2013. Oxford University Press (OUP).

DRUCKMAN, Daniel; DIEHL, Paul F. (Ed.). **Peace Operation Success: A Comparative Analysis**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. 196 p.

DUARTE, Geraldine Rosas. Crise no Mali: as origens do conflito e os entraves para a resolução. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p.7-14, jan/jun. 2013.

EGNELL, Robert. **Civil-Military Aspects of Effectiveness in Peace Support Operations**. Stokholm: FOI – Swedish Defense Research Agency, 2008. 44p.

EGNELL, Robert. Civil–military coordination for operational effectiveness: Towards a measured approach. **Small Wars & Insurgencies**, [s.l.], v. 24, n. 2, p.237-256, maio 2013. Informa UK Limited.

ELISCHER, Sebastian. Contemporary Civil-Military Relations in the Sahel. **West African Papers**, Paris, n. 19, p. 1-30, fev. 2019. OECD Publishing.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. Operações de Manutenção da Paz da ONU: De que forma os Direitos Humanos Revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília: Funag, 2013. 376 p.

FAO. **Mali**: Country Profile. 2019. Disponível em: <<http://www.fao.org/countryprofiles/index/en/?iso3=MLI>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

FRANCIS, David J.. The regional impact of the armed conflict and French intervention in Mali. **Norwegian Peacebuilding Resource Centre**, [s. l.], p.1-16, abr. 2013.

FRANKE, Volker. The Peacebuilding Dilemma: Civil-Military Cooperation in Stability Operations. *International Journal Of Peace Studies*. [S.I.], p. 5-25. Outono/Inverno. 2006.

FRISELL, Eva Hagström; LACKENBAUER, Helené. Still a long way to go: A review of the implementation of UNSCR 1325 by United Nations peacekeepers in Mali. **FOI-R--4121—SE**. Stockholm: Swedish Defence Research Agency, 2015.

GAASHOLT, Ole Martin. Northern Mali 2012: The short-lived triumph of irredentism. **Strategic Review For Southern Africa**, Londres, v. 35, n. 2, p.68-91, nov. 2013.

GILDER, Alexander. The Effect of ‘Stabilization’ in the Mandates and Practice of UN Peace Operations. **Netherlands International Law Review**, [s.l.], v. 66, n. 1, p.47-73, 19 mar. 2019. Springer Science and Business Media LLC.

GUEZEN, Benthe. **Breaking Down Barriers: Towards Improving Civil-Military Coordination in ‘Robust’ UN Peacekeeping Operations: A Malian Case Study**. 2018. 78 f. Dissertação (Mestrado) - Curso Human Geography: Conflicts, Territories, and Identities. Radboud University Nijmegen, [s.i.], 2018.

GUTTIERI, Karen. Civil-military relations in peacebuilding. **Sicherheit & Frieden**, [s.l.], v. 22, n. 2, p.79-85, 2004. Nomos Verlag.

HEFNER, Robert W. (Ed.). **Shari‘a Politics: Islamic Law and Society in the Modern World**. [s. I.]: Indiana University Press, 2011. 344 p.

HOLSHEK, Christopher. Civil-military Coordination and Transition Management: the UN-MIL experience. **Conflict Trends**, n. 3, p.45-52, jan. 2011.

HOLSHEK, Christopher. Learning from More than Mali: The Primacy of Civil Authority in Security Sector Development and Assistance. **Sicherheit & Frieden**, [s.l.], v. 32, n. 2, p.108-112, 2014. Nomos Verlag.

HUMAN DEVELOPMENT INDICATORS. United Nations Development Programme (UNDP). Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MLI>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. **IASC Reference Paper: Civil-Military Relationship in Complex Emergencies**. 2004. Disponível em: <<https://interagencystandingcommittee.org/focal-points/documents-public/civil-military-relationship-complex-emergencies-iasc-reference-paper>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

JAYASUNDARA-SMITS, Shyamika. Civil-Military Synergy at Operational Level in EU External Action. **WOSCAP – Enhancing EU Peacebuilding Capabilities**, [s.l.], p. 1-29, nov. 2016.

KARLSRUD, John. UN Peace Operations, Terrorism, and Violent Extremism. *Inn: DE CO-NING*, Cedric; PETER, Mateja (org.). **United Nations Peace Operations in a Changing Global Ordal**. Oslo: Springer International Publishing, 2018. p. 153-167.

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**, [s.l.], v. 36, n. 1, p.40-54, 2 jan. 2015. Informa UK Limited.

KEENAN, Marla B.. Operationalizing Civilian Protection in Mali: The Case for a Civilian Casualty Tracking, Analysis, and Response Cell. **Stability: International Journal Of Security And Development**, [s. I.], v. 2, n. 2, p.1-10, 2013.

KEITA, Kalifa. Conflict and conflict resolution in the Sahel: The Tuareg insurgency in Mali. **Small Wars & Insurgencies**, [s.l.], v. 9, n. 3, p.102-128, dez. 1998. Informa UK Limited.

KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e as Operações de Paz: Entre a tradição e a inovação*. Brasília: Ipea, 2012. 330 p.

KISANGANI, Emizet F.. THE TUAREGS' REBELLIONS IN MALI AND NIGER AND The U.S. GLOBAL WAR ON TERROR. **International Journal On World Peace**, [s.i.], v. 29, n. 1, p.59-97, mar. 2012.

KLUTE, Georg. POST-GADDAFI REPERCUSSIONS IN NORTHERN MALI. **Strategic Review For Southern Africa**, [s. I.], v. 35, n. 2, p.53-67, nov. 2013.

KRINGS, Thomas. Marginalisation and Revolt among the Tuareg in Mali and Niger. **Geojournal**, [s.l.], v. 36, n. 1, p.57-63, mai. 1995.

KULLENBERG, Janosch. Community Liaison Assistants: a bridge between peacekeepers and local populations. **Forced Migration Review (fmr)**, [s.i.], v. 53, n. 1, p.44-47, out. 2016.

LECOCQ, B.; KLUTE, G.. Tuareg separatism in Mali. **International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis**, [s.i.], v. 68, n. 3, p.424-434, 1 set. 2013. SAGE Publications.

LELE, Ajey. Assymmetric Warfare: a State vs. Non-State Conflict. **Oasis**, [s.I.], n. 20, p. 97-111, jul/dez. 2014.

LIJN, Jair van Der. Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in Mali (MINUSMA). **Norwegian Institute Of International Affairs**, Oslo, v. 1, n. 4, p.1-22, 2019.

LLOYD, G; VAN DYK, Gaj; KOCK, F de. The psychological selection profile for civil-military coordination officers in peace-support operations: The results of field research in the Sudan. **African Journal On Conflict Resolution**, [s.i.], v. 9, n. 3, p.53-85, 2 mar. 2010. African Journals Online (AJOL).

LLOYD, Gary; VAN DYK, Gielie. The Challenges, Roles and Functions of Civil. *Scientia Militaria - South African Journal Of Military Studies*, [s.i.], v. 35, n. 2, p.68-94, 8 ago. 2011. Stellenbosch University. <http://dx.doi.org/10.5787/35-2-38>.

LLOYD, Robert B.. Ungoverned Spaces and Regional Insecurity: The Case of Mali. **Sais Review Of International Affairs**, [s. I.], v. 36, n. 1, p.133-141, 2016.

LUCIUS, Gerard; RIETJENS, Sebastiaan (Org.). **Effective Civil-Military Interaction in Peace Operations: Theory and Practice**. Switzerland: Springer. 2016.

LYAMMOURI, Rida. After Five Years, Challenges Facing MINUSMA Persist. **OCP Policy Center: Policy Brief**, [s.I.], v. 35, n. 18, p. 1-9, nov. 2018.

MARÍN, Alejandro Pozo. Perilous terrain: Humanitarian action at risk in Mali. **Médecins Sans Frontières (msf): Case Study**, [s.i.], p.1-42, maio 2017.

MINUSMA. **PROTECTION DES CIVILS**. 2019. Disponível em: <<https://minusma.unmissions.org/protection-des-civils>>. Acesso em: 30 set. 2019.

MINUSMA. **Stabilization and Recovery Monthly Bulletin**: December 2015. Disponível em: <https://minusma.unmissions.org/en/archives-2015>. Acesso em: 01 jul. 2019.

MOSELEY, William G. Recovering from livelihood insecurity and political instability in northern Mali: Bouncing back. **International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis**, [s.i.], v. 68, n. 3, p.435-443, set. 2013. SAGE Publications.

OCHA. **Mali**. 2019. Disponível em: <<http://unocha.org/mali>>. Acesso em: 21 nov. 2019>. Acesso em: 21 nov. 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**, [s.i.], v. 3, n. 1, p.5-20, jun. 2014.

POLLICK, Sean. Civil-Military Cooperation: A New Tool for Peacekeepers. *Canadian Military Journal*. Kingston, p. 57-63. Outono. 2000.

RIETJENS, Sebastiaan. Lifting the Fog of Hybrid War? UN Environmental Understanding in Mali. **A Civil-military Response To Hybrid Threats**, [s.l.], p.171-197, 30 ago. 2017. Springer International Publishing.

RIBEIRO, Pedro Alexandre de Almeida Faria; COSTA, António Paulo Gaspar da; FERNANDES, Hugo Miguel Moutinho. Intervenção Militar Francesa no Mali: Operação "SERVAL". **Iesm Atualidades: Centro de Investigação de Segurança e Defesa**, Lisboa, n. 1, p.1-20, abr. 2014. Disponível em: <<http://www.iesm.pt/cisdi/iesmatualidade/1 - Intervencao Militar Francesa no Mali - Operacao SERVAL.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

RUPESINGHE, Natasja; BOAS, Morten. Local Drivers of Violent Extremism in Central Mali. **UNDP Policy Brief**, [s.l.], p. 1-14, set. 2019.

RUKAVISHNIKOV, Vladimir O.; PUGH, Michael. Civil-Military Relations. **Handbooks Of Sociology And Social Research**, [s.l.], p.131-149, jan. 2006. Springer US.

SCHUTZER, Herbert. Estado e Território sem Estado na África Ocidental Subsaariana. **Revista Intellector**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 19, p.1-14, jul/dez. 2013.

SOLOMON, Sophie. Civil - Military Coordination in Complex Emergencies (Mali). *In: International Peace & Security Symposium*, 2017. Disponível em: [http://www.mod.go.jp/js/jsc/jpc/english/event/proceedings/pro2014/sympo\\_4\\_e\\_1.pdf](http://www.mod.go.jp/js/jsc/jpc/english/event/proceedings/pro2014/sympo_4_e_1.pdf). Acesso em: 10 ago. 2019.

SPINK, Lauren. Strengthened Planning in UN Peacekeeping Operations: How MINUSMA is Reinforcing its Strategic Planning Unit. **Center for Civilians in Conflict (CIVIC)**, [s.l.], p. 1-7, ago. 2019.

STIMSON CENTER. Protection of Civilians by the UN Peacekeeping Mission in Mali. **Briefing Note**, [s. l.], p.1-10, 16 out. 2016.

TESFAGHIORGHIS, Sofia Micael. **(In)securing Humanitarian Space?: A Study of Civil-Military Interaction in Mali**. 2016. 121 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política. University of Oslo, [s.i.], 2016.

THE UNIVERSITY OF TEXAS AT AUSTIN. **Perry-Castañeda Library Map Collection: Mali Maps**. 2019. Disponível em: <[http://www.lib.utexas.edu/maps/africa/mali\\_pol94.jpg](http://www.lib.utexas.edu/maps/africa/mali_pol94.jpg)>. Acesso em: 17 abr. 2019.

TRONC, Emmanuel; GRACE, Rob; NAHIKIAN, Anaïde. Realities and Myths of the “Triple Nexus”: Local Perspectives on Peacebuilding, Development, and Humanitarian Action in Mali. **Humanitarian Action At The Frontlines: Field Analysis Series**, [s.i.], p.1-61, jun. 2019.

TULL, Denis M.. Mali, the G5 and security sector assistance: political obstacles to effective cooperation. **Swp Comments**, [s.i.], v. 52, n. 1, p.1-5, dez. 2017.

UN. S/2013/189. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 26 Mar. 2013.

UN. S/2013/338. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 10 Jun. 2013.

UN. S/2013/582. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 01 Oct. 2013.

UN. S/2014/1. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 02 Jan. 2014.

UN. S/2014/229. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 28 Mar. 2014.

UN. S/2014/403. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 9 Jun. 2014.

UN. S/2014/692. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 22 Sep. 2014.

UN. S/2014/943. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 23 Dec. 2014.

UN. S/2015/219. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 27 Mar. 2015.

UN. S/2015/426. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 11 Jun. 2015.

UN. S/2015/732. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 22 Sep. 2015.

UN. S/2015/1030. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 24 Dec. 2015.

UN. S/2016/281. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 28 Mar. 2016.

UN. S/2016/498. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 31 May. 2016.

UN. S/2016/819. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 29 Sep. 2016.

UN. S/2016/1137. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 30 Dec. 2016.

UN. S/2017/1105. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 26 Dec. 2017.

UN. S/2017/271. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 30 Mar. 2017.

UN. S/2017/478. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 6 Jun. 2017.

UN. S/2017/811. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 28 Sep. 2017.

UN. S/2018/273. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 29 Mar. 2018.

UN. S/2018/541. . Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 06 Jun. 2018.

UN. S/2018/866. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 28 Sep. 2018.

UN. S/2018/1174. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 28 Dez. 2018.

UN. S/2019/262. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 26 Mar. 2019.

UN. S/2019/454. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 31 Mai. 2019.

UN. S/RES/2085. Security Council resolution. New York, 20 Dec. 2012.

UN. S/RES/2100. Security Council resolution. New York, 25 Apr. 2013.

UN. S/RES/2164. Security Council resolution. New York, 25 Jun. 2014.

UN. S/RES/2227. Security Council resolution. New York, 29 Jun. 2015.

UN. S/RES/2295. Security Council resolution. New York, 29, Jun. 2016.

UN. S/RES/2364. Security Council resolution. New York, 29 Jun. 2017.

UN. S/RES/2423. Security Council resolution. New York, 28 Jun. 2018.

UN. S/RES/2480. Security Council resolution. New York, 28 Jun. 2019.

UNDP. **About Mali.** 2019. Disponível em: <<https://www.ml.undp.org/content/mali/fr/home/countryinfo.html>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

UNHCR. **Mali.** 2019. Disponível em: <[http://reporting.unhcr.org/node/2554#\\_ga=1.187655851.262832830.1462655035](http://reporting.unhcr.org/node/2554#_ga=1.187655851.262832830.1462655035)>. Acesso em: 21 nov. 2019.

UNICEF. **UNICEF in Mali.** 2019. Disponível em: <[http:// https://www.unicef.org/mali/](http://https://www.unicef.org/mali/)>. Acesso em: 21 nov. 2019.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC). [S. I.], feb. 2010. Disponível em: <<http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/89511/2010.02UNCIMICPolicy.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

UNITED NATIONS. **MINURSO Fact Sheet**, 2019a. Disponível em: <http://https://peacekeeping.un.org/en/mission/minurso>. Acesso em: 10 set. 2019.

UNITED NATIONS. **MINUSCA Fact Sheet**, 2019b. Disponível em: <http://https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusca>. Acesso em: 10 set. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council Report. **Monthly Forecast**. [s.I.], 2019c. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org>. Acesso em: 20 ago. 2019.

UNITED NATIONS. Peacekeeping PDT Standards, Core Pre-Deployment Training Materials, 2009.

UNITED NATIONS. United Nations Civil-Military Coordination Specialized Training Materials (UN-CIMIC STM), 2014.

UZIEL, Eduardo. O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2010. 244 p.

VAN OOIJEN, Jolien. **The Role of Civil-Military Organisational Culture in the Context of UN Integration: Case Study of Mali**. 2017. 85f. Dissertação (Mestrado) - Curso de International Humanitarian Action. University of Groningen, [s.i.], 2017.

VELÁSQUEZ, Giuliana Stephanie Saldarriaga. La legalidad de la intervención en Malí. **Revista Derecho Pucp**, n. 73, p.239-248, jul/nov. 2014.

WALLER, Adam. **Integrated or Comprehensive sharing?: Drivers, enablers and barriers to civilian-military information sharing**. 2016. 47 f. Tese (Doutorado) - Curso de Escola Superior de Defesa, Swedish Defence University, Estocolmo, 2016.

WEISS, Thomas G.; WELZ, Martin. The UN and the African Union in Mali and beyond: a shotgun wedding?. **International Affairs**, [s.l.], v. 90, n. 4, p.889-905, jul. 2014.

WEST, Koen van Der. **Civil-military communications within integrated United Nations Peacekeeping: The interaction between the Dutch military and civil United Nations entities during the MINUSMA-mission in Gao (Mali)**. 2016. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de International Humanitarian Action, University Of Groningen, [s.i.], 2016.

WFP. **Mali**. 2019. Disponível em: <[http:// https://www.wfp.org/countries/mali](http://https://www.wfp.org/countries/mali)>. Acesso em: 21 nov. 2019.

WHALAN, Jeni. Evaluating Integrated Peace Operations. **Ocasional Papers**, [S.I.], n. 2, p. 1-56, abril 2014. International Forum for the Challenges of Peace Operations.

WHO. **Mali**. 2019. Disponível em: <[http:// https://www.afro.who.int/fr/countries/mali](http://https://www.afro.who.int/fr/countries/mali)>. Acesso em: 21 nov. 2019.

WILLEMS, Jopy. **HUMANITARIAN ARENA IN MALI**: a case study about the coordination structure and influence of the UN integrated mission on the humanitarian arena in Mali. 2015. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de International Development Studies, Wageningen University, [s.i.], 2015.

WING, Susanna D.. Mali: Politics of a crisis. **African Affairs**, [s. I.], v. 112, n. 448, p.476-485, jul. 2017. Oxford University Press.