

INTERVENÇÕES EXTERNAS NO MALI E NAS SUAS TERRAS FRONTEIRIÇAS – UM CASO DE ESTABILIZAÇÃO

ANA CARINA S. FRANCO

anacarina.sfranco@gmail.com

Consultora independente e doutoranda em relações internacionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa (Portugal). Mestre em Ciências Políticas e Sociais-Relações Internacionais pela Université Catholique de Louvain. Presta atualmente serviços independentes de avaliação e análise sobre paz e segurança a organizações internacionais, incluindo no âmbito do Instrumento da União Europeia que contribui para a estabilidade e paz, bem como do projeto CivilnExt, destinado a reforçar a consciência situacional, a troca de informações e o controlo operacional em missões civis no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa da UE.

Resumo

O artigo tem como principal objetivo contribuir para uma melhor compreensão do conceito de estabilização, tanto em termos académicos como políticos, analisando os resultados da contrainsurgência e do apoio às operações de paz no Sahel por intervenientes regionais, continentais e extracontinentais. Aborda o problema associado ao chamado "engarrafamento de intervenção", resultante de numerosas iniciativas externas no processo político e na dinâmica de conflitos dos países sahelianos, com enfoque no centro e norte do Mali e nas suas fronteiras.

As intervenções externas entraram numa nova fase do chamado projeto de paz liberal, quando, na década de 2000, as modalidades de manutenção da paz evoluíram para missões integradas ou multidimensionais, bem como para um quadro normativo para a construção estatal. Além disso, as intervenções no Sahel refletem o regresso à estabilização no início dos anos 2010 – um conceito que surge como alternativa ao nexu construção da paz-do estado, que dominou a década anterior.

Apesar dos inúmeros esforços de estabilização, há episódios recorrentes de extrema violência no etnicamente diversificado centro do Mali, juntamente com o aumento da insegurança nos vizinhos Burkina Faso e Níger. Os fenómenos de insurgência nas zonas fronteiriças entre o Níger, o Mali e o Burkina Faso (Liptako-Gourma), estão muitas vezes diretamente ligados à associação entre a expansão dos movimentos salafi-jihadistas e a crise política maliana de 2012, mas também à fraca presença do estado nas grandes regiões do Saara-Sahel e aos desafios colocados pelo pluralismo étnico. O artigo conclui sublinhando a falta de integração das respostas de estabilização numa abordagem política, considerando diferentes estratégias de governação. Salienta ainda a necessidade de dar prioridade à restauração da autoridade legítima do estado, apesar da conquista de um *modus vivendi* na região norte do país.

Palavras-chave

Estabilização, apoio à paz, intervenção, construção do estado, Sahel

Como citar este artigo

Franco, Ana Carina S. (2021). Intervenções externas no Mali e nas suas terras fronteiriças-um caso de estabilização. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 2, Novembro 2021-Abril 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.6>

Artigo recebido em 23 Julho 2021 e aceite para publicação em 7 Setembro 2021





INTERVENÇÕES EXTERNAS NO MALI E NAS SUAS TERRAS FRONTEIRIÇAS – UM CASO DE ESTABILIZAÇÃO

ANA CARINA S. FRANCO

Introdução

O artigo aborda a problemática associada ao chamado "engarramento de intervenção"¹, resultante de numerosas iniciativas externas, nomeadamente sob a forma de intervenções militares e de apoio à paz, que estão a ser implementadas no Sahel desde a crise político-militar maliana de 2012. O seu principal objetivo é compreender e analisar os efeitos dessas operações, ou a "parceria de manutenção da paz"², no processo político e na dinâmica de conflitos dos países sahelianos, com enfoque no centro e norte do Mali e nas suas fronteiras. Além disso, pretende contribuir para uma melhor compreensão do conceito de estabilização, tanto em termos académicos como políticos.

A natureza transfronteiriça das ameaças à segurança do estado no Sahel dificulta as respostas de natureza exclusivamente militar lideradas e/ou apoiadas por atores de intervenção (estado, organizações internacionais, coligações *ad-hoc*). Estes intervenientes são regionais (G5 Sahel, Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental-CEDEAO), continental (União Africana-UA), ou extracontinental (França, Organização das Nações Unidas-ONU, União Europeia-UE, Estados Unidos da América-EUA). Este trabalho explica como, apesar da proliferação de iniciativas externas de apoio à reforma do sector da segurança, a lógica crescente de contrainsurgência, juntamente com a privatização a longo prazo de serviços públicos como a segurança, desafiaram ainda mais a autoridade legítima – mais do que legal – do estado.

O presente estudo conclui sublinhando os limites da abordagem tecnocrática das respostas de estabilização, bem como a falta da sua integração numa abordagem política, considerando diferentes estratégias de governação. A perspetiva de uma abordagem sistémica menos linear e baseada na sociedade pode ser exemplificada pelo recente apoio internacional e nacional às abordagens de baixo para cima. Estes acordos materializam-se frequentemente no estabelecimento de acordos de paz locais liderados por intervenientes não estatais, no âmbito da dinâmica de conflitos mais policêntrica e complexa na região central do Mali e nas fronteiras a sul.

¹ A expressão "engarramento de intervenção" já foi utilizada, por exemplo, na edição de julho de 2020 *Assuntos Internacionais*, c-editado por Jacobsen & Cold-Ravnkilde, para caracterizar a proliferação de iniciativas de ajuda externa no Sahel.

² Williams (2021: 24) refere a esta "parceria de manutenção da paz" como a norma atual em África, implicando "colaboração em operações entre duas ou mais instituições multilaterais e/ou vários intervenientes bilaterais".



A investigação baseia-se numa análise da literatura, bem como em entrevistas semiestruturadas e abertas, remotas e por comunicações pessoais com antigos e atuais funcionários da ONU e da UE, bem como especialistas independentes, em 2020 e 2021. Todas as entrevistas foram realizadas ao abrigo da Regra da Casa Chatham, pelo que não são fornecidas referências diretas a indivíduos que participaram a título pessoal no texto.

Conceptualização da estabilização

Os esforços de estabilização destinam-se a apoiar os estados em conflito – em diferentes fases – e consistem frequentemente em processos em que os atores militares apoiam processos liderados por civis, que podem ser traduzidos tanto em operações de apoio à paz como em operações de contrainsurgência (Curran & Holtom, 2015: 3, Mac Ginty, 2012)³. As intervenções externas contemporâneas, incluindo no Sahel, constituem progressivamente estabilização e/ou contrainsurgência combinadas com operações de contraterrorismo, colocando um desafio ao paradigma clássico e liberal da construção da paz, e resultando na sua retração tanto como conceito como prática (Karlsrud, 2019a).

O conceito de estabilização surgiu no final dos anos 2000 como uma alternativa pragmática ao nexo de construção da paz-construção do estado que dominou a década anterior (Andersen, 2018). A primeira missão de estabilização da ONU data de 2014 (Haiti). Em 2015, o relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (PIANOP) confirmaria a ausência e necessidade de uma definição de estabilização por parte da ONU (ONU, 2015; Andersen, 2018). OPIANOP refere-se a missões de "gestão de crises" da ONU, que incluiriam a estabilização. Do mesmo modo, a UE utiliza o conceito de "gestão de crises", e a UA (juntamente com a Organização do Tratado do Atlântico Norte-OTAN) realiza operações de "apoio à paz". Na literatura, a estabilização corresponde frequentemente à definição desenvolvida pelo governo britânico. Neste sentido, aplica-se a situações em que não existe acordo político e consiste num processo que visa estabelecer um quadro político e um assentimento para um estado estável, não necessariamente um estado final concreto (Aoi et al, 2017: 4, 10-11).

A maioria das intervenções implica apoio ao processo de reforma do sector da segurança (RSS), que constitui uma componente fundamental da construção estatal promovida por atores externos, como a UE, a ONU e os EUA. A RSS consiste num "conceito inteiramente orientado pela política" (Bleiker & Krupanski, 2012: 37), em referência a processos que exigem um quadro civil de controlo democrático que garanta responsabilidade e transparência no uso da força. Promove a legitimidade do estado no monopólio do uso da força, garantindo que tem a capacidade de aumentar o uso da mesma, mas também que a violência perpetrada por ordens políticas não estatais é eliminada. Os processos daRSS centram-se principalmente na reforma das instituições militares, incluindo, na maioria das vezes, programas de desmobilização –

³ Contradizendo os princípios da manutenção da paz, as operações de contrainsurgência procuram estabelecer a ordem combatendo a insurreição. Muitas vezes com base na doutrina britânica, a "insurreição" é entendida como uma subversão organizada e violenta usada para afetar ou impedir o controlo político, desafiando assim a autoridade estabelecida. Como as operações de contrainsurgência também visam abordar as causas fundamentais da insurreição, exigem uma abordagem multifacetada (Aoi et al, 2017: 9).



embora, na última década, o conceito tenha sido reformulado para responder à agenda de segurança humana⁴.

Críticas e avanços existentes para uma "viragem local"

Com o objetivo de abordar a chamada crise da construção da paz a partir do final dos anos 90⁵, a abordagem institucionalista da "construção da paz como edificado estado" tornou-se o principal objetivo de qualquer política internacional relacionada com a segurança global no início dos anos 2000. Houve um novo consenso para uma abordagem de "parceria" (entre países beneficiários e instituições internacionais) para a construção da paz (Chandler, 2017: 4). O projeto de governação global ou a hegemonia da paz liberal entraram numa nova fase de intervenção externa com o desenvolvimento de modalidades de manutenção da paz que evoluíram para missões integradas ou multidimensionais.

No entanto, a ausência de paz no contexto dos conflitos no próprio estado resulta em cenários complexos para a operacionalização das missões de manutenção da paz, que tendem a implementar mandatos robustos. Os seus mandatos espelham a complexidade inerente aos conflitos intraestatais, ao contrário das chamadas missões tradicionais de manutenção da paz que operam no contexto do inter-conflito, incluindo o acompanhamento dos processos de desmobilização e cessar-fogo (Howard 2019a: 5). Vários autores alertam para os riscos que tais desenvolvimentos implicam para a manutenção da paz como instrumento de paz, bem como para a necessidade de reafirmar o carácter político de qualquer doutrina de estabilização da ONU (Howard, 2019b; Charbonneau, 2019: 311; Karlsrud, 2017: 1222-1225; Boutellis, 2015: 4).

A identificação das falhas no projeto de paz liberal levou ao surgimento de novas conceptualizações da paz (pós-liberal). As críticas existentes à construção da paz devem-se essencialmente à incapacidade do modelo liberal de assegurar a sustentabilidade da mesma, em grande parte devido à imposição de instituições estatais tecnocráticas. Chandler (2017: 4) refere-se à construção da paz como "construção de soberania" e à "soberania" como "responsabilidade", no sentido de que os estados pós-coloniais e não ocidentais se incorporam em quadros institucionais internacionais. Neste contexto, há uma mudança progressiva das intervenções que são baseadas em fins ou orientadas para objetivos, centradas em instituições formais do estado, para uma abordagem social sistémica menos linear, incluindo formas híbridas de paz e práticas quotidianas (Chandler, 2017: 143-210; Mac Ginty, 2010, 2011).

Apesar do papel preeminente dado ao "local" na estratégia da maioria das intervenções externas, os atores nacionais ou regionais que não cumprem as normas burocráticas e tecnocráticas internacionais, são muitas vezes marginalizados de iniciativas patrocinadas internacionalmente (Mac Ginty, 2012b). A construção estatal ainda é vista como o "remédio tecnocrático" para, por exemplo, estados "frágeis" (*Ibid.*). Por

⁴ O conceito de segurança humana reflete a mudança de paradigma, da guerra para a lei, num contexto internacional em que a lei se aplica mais ao indivíduo do que ao estado (Kaldor, 2014: 74).

⁵ Em reflexão sobre esta crise, as intervenções de paz resultaram frequentemente no estabelecimento de proteções internacionais da paz, por exemplo, nos Balcãs e em Timor-Leste, que contestaram o quadro da Carta da ONU de soberania e não intervenção (Chandler, 2017: 4).



consequente, a ênfase no local não resulta automaticamente na propriedade e na sustentabilidade pela população global de um país ou região beneficiário/a.

O debate reflete igualmente as opiniões atuais sobre o apoio estrangeiro à RSS. Este conceito tende a passar de um paradigma de assistência externa à segurança – realista e centrado no estado durante a Guerra Fria – para uma abordagem liberal e mais holística. Assim, embora aplicada ao sector da segurança, a RSS tem respondido principalmente à agenda da (boa) governação (Chappuis & Hänggi, 2013: 170). Dito isto, encontra-se atualmente num impasse entre dois quadros contraditórios, ou seja, entre o compromisso com o estado de direito como principal princípio da RSS – abordagem liberal – e a sua inserção na atual "viragem local" nos estudos de paz e conflitos como condição para uma paz sustentável – abordagem pós-liberal (Donais & Barbak, 2021: 3-5). Por exemplo, ao adotarem um modelo híbrido de natureza liberal⁶, os prestadores locais de segurança não estatais também integram o processo de RSS, tendo em conta o objetivo final de garantir a segurança humana. Assim, apesar do investimento significativo no sector, do ponto de vista de uma escola híbrida, a abordagem ortodoxa (liberal) é bastante centrada no estado, ignorando as dinâmicas locais (Sedra, 2013: 2019-222).

Provas do Mali e das suas terras fronteiriças

O período de análise começa com a crise político-militar maliana de 2012, no contexto de um pós-golpe de estado e da rebelião Tuareg, e posterior intervenção da França (Operação Serval) em apoio ao governo maliano contra grupos ligados à Al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQMI). As iniciativas levadas a cabo por entidades regionais/continentais, nomeadamente a UA e a CEDEAO através da Missão Internacional Africana de Apoio ao Mali (MIAAM), liderada por africanos, foram rapidamente substituídas por e/ou integradas na missão de manutenção da paz da ONU, *Mission Multidimensional Intégrée des Nations Unies pour la Stabilization au Mali* (MINUSMA) em 2013. Nesse mesmo ano, a UE estabeleceu a sua missão militar de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), a Missão de Formação da UE no Mali (MFUEM), seguida mais tarde pela Missão civil de Capacitação da UE (EUCAP) Sahel Mali (2015). AMFUEM e o EUCAP são ambas missões não executivas, principalmente de apoio à reforma do sector da segurança maliana. Desde 2017, a UE lançou o processo de regionalização da sua PCSD no Sahel, combinando civis e militares e estabelecendo uma rede de especialistas em segurança e defesa nas delegações da UE. Ao mesmo tempo, entre 2013 e 2014, foram lançadas missões militares regionais com mandatos de contraterrorismo no Sahel, incluindo no Mali, como as operações JuniperShield (EUA) e Barkhane (França). Em 2017, a UA autorizou a força conjunta G5 Sahel (Mali, Burkina Faso, Níger, Chade, Mauritânia). Desde 2020, a França lidera a criação do grupo de trabalho Takuba com contribuições de vários estados-membros da UE⁷.

⁶ Sedra (2013: 211-223) distingue entre três escolas para explicar as deficiências do modelo RSS (monopólio, "bom, suficiente", ou híbrido), com base em semelhanças e diferenças em relação ao papel desempenhado pelo estado.

⁷ A força de intervenção Takuba está atualmente focada no Liptako-Gourma região tri-fronteiriça (Rio Mali, Burkina Faso, Rio Níger) adjacente ao rio Níger, entre a cidade de Gao no Mali e a capital do Níger, Niamey. Visava reforçar a Operação Barkhane, cujo fim foi recentemente (junho de 2021) anunciado pelo



As respostas externas tendem a ser integradas numa abordagem política ou no nexo de desenvolvimento de segurança. Está também no centro do grupomultidoador 'Alliance Sahel' (2017) e iniciativas subsequentes, nomeadamente a Parceria para a Segurança e Estabilidade no Sahel-P3S (2019) e a Coligação para o Sahel (2020). No entanto, estas abordagens dão prioridade à governação do estado em detrimento de formas alternativas de governação e de contratos sociais informais, cujo entendimento é gradualmente visto como essencial para enfrentar as causas fundamentais dos conflitos violentos. De facto, a região continua a enfrentar desafios da presença a longo prazo de elementos dos diferentes movimentos salafi-jihadistas⁸, juntamente com o regresso contestado da administração estatal ao centro e norte do Mali.

Uma tendência fundamental do período pós-intervenção no Mali é a proliferação de milícias e movimentos políticos ou grupos político-militares muito diversificados. Lecocq & Klute (2019: 49-53) colocam o governo maliano entre os numerosos grupos que "lutam militarmente e politicamente muitas vezes em alianças de mudança rápida entre eles ou com grupos de poder externos – para diferentes objetivos, que também podem mudar rapidamente". Os mais notórios têm sido os movimentos salafi-jihadistas. Com efeito, a região do Sahel em geral, e a região de Liptako-Gourma, em particular, sofreram com a vasta expansão – embora em processos muito fragmentados – das filiais locais da Al-Qaeda e do Daesh das décadas de 2000 e 2010, respetivamente. Em menor grau, a fronteira Mali-Burkina Faso-Costa do Marfim também tem sido objeto da expansão dos movimentos Salafi-Jihadi. Os programas de segurança transfronteiriça no âmbito da Iniciativa Accra (não reconhecidos pela UA) destinavam-se a combater a insurreição, nomeadamente liderada pelo Grupo de Apoio ao Islão e aos muçulmanos (*Jamā'atnuṣrat al-islāmwal-muslimīn* - JNIM), através da operação Koudanlgou II em 2018⁹.

Apesar de inicialmente ter um papel de mediação (monitorização do processo de paz), o mandato da MINUSMA tem enfrentado desde então desafios na implementação de um mandato robusto num contexto de conflito intraestatal, na medida em que a operacionalização da missão tem desafiado os princípios das operações de manutenção da paz, não se enquadrando no espectro de operações previstas na Doutrina Capstone. Karlsrud (2019b) sugere colocar a missão de manutenção da paz da ONU MINUSMA sob uma espécie de "capítulo VII e meio" de operação no seio da Carta das Nações Unidas – tomando como exemplo a conceptualização da manutenção da paz pelo ex-secretário-geral Hammarskjöld como uma operação de "Capítulo VI e meio", ou seja, entre a "Resolução de Litígios do Pacífico" (Capítulo VI) e o uso da força (Capítulo VII). Neste sentido, "Capítulo VII e meio" são operações de paz do Capítulo VII "destacadas em estreita cooperação com os atores regionais ou sub-regionais, quer no âmbito da operação de paz da ONU, quer em estreita cooperação com ele", nomeadamente os

presidente francês Macron. A equipa de trabalho tem dois grupos sediados no maliano cidades de Gao e Menaka.

⁸ O artigo adota a expressão "movimento Salafi-Jihadi" usada por Maher (2016). Da mesma forma, Dalacoura (2001: 235-248) e Dias (2010) adotam o conceito de movimento militante islâmico, que reflete o carácter transnacional do que são vulgarmente designados como grupos jihadistas. O jihadismo refere-se aos movimentos que emergiram a partir da década de 1980, caracterizados por um afastamento da tradição sunita em termos de como a jihad deve ser conduzida, por exemplo, rejeitando ordens políticas baseadas na constituição e cometendo violência contra civis (Thurston, 2020:1-2).

⁹ A operação foi levada a cabo pelo Burkina Faso, Costa do Marfim, e Gana, com o Mali como observador. Mais recentemente (março de 2021), foram perpetrados ataques contra posições da gendarmeria e do exército na Costa do Marfim, na zona fronteiriça com o Burkina Faso.



estados-membros africanos que fornecem tropas a missões com uma aplicação da paz, ou pelo menos com um mandato mais robusto (*Ibid.*: 496).

Enquanto a força conjunta do G5 Sahel continua a desenvolver a sua própria capacidade, a MINUSMA é mandatada para lhe fornecer apoio operacional e logístico, em particular para realizar operações de contrainsurgência em todo o Sahel¹⁰. Enfrentando um risco reputacional, a missão da ONU colabora, direta ou indiretamente, também com a Operação Barkhane (que substituiu Serval em 2014)¹¹ nos seus esforços de contrainsurgência e contraterrorismo (Boutellis, 2021: 28-30, Charbonneau 2019). No entanto, este grau de participação da MINUSMA na contrainsurgência permanece incerto. Com efeito, por um lado, a Barkhane, liderada pela França, colaboraria com a MINUSMA a um nível limitado, por exemplo, partilhando informações sobre os riscos de segurança relacionados com as operações previstas em áreas onde a missão da ONU também opera. Por outro lado, a cooperação entre a MINUSMA e o governo maliano centrou-se progressivamente na contrainsurgência, principalmente para neutralizar os grupos armados¹².

Em relação ao governo maliano, a missão é de facto parcial, resultando em ataques retaliatórios por grupos insurgentes e numa lógica crescente de contrainsurgência. Também não se rege pelo princípio da não utilização da força. O uso da força é permitido, embora exclusivamente com o propósito de proteger as forças de paz e a população civil, portanto, também não a qualificando como uma missão de aplicação da paz (Kjeksrud & Vermeij, 2017: 227-245). De facto, desde 2014, a MINUSMA viu o seu mandato alargado para incluir, por exemplo, a proteção dos civis e o apoio ao restabelecimento da autoridade pelo estado central. Desde 2018, enquanto a proteção dos civis continuava a ser o foco, o âmbito geográfico foi alargado ao centro do Mali. Este objetivo visava especificamente restaurar a autoridade do estado nas áreas comunitárias infligidas pela violência de Mopti e Segou, onde o pluralismo étnico é mais proeminente em comparação com a região norte do Mali (van der Lijnet al 2019: 39-43).

A ONU demonstrou relutância em reposicionar recursos para a proteção dos civis para o que viria a ser a maior crise no Mali em resultado do aumento da violência intercomunitária e intracomunitária na região central do país. Quando colocada numa situação complexa, por exemplo, criada para lidar com um conflito (no Norte) e mais tarde tendo outro para tratar (no centro), a ONU revelou-se imprópria para uma rápida reconcentração. No Norte, foi alcançado um *modus vivendi* entre as duas coligações rivais após a assinatura do Acordo de Paz e Reconciliação de 2015 e apesar da sua lenta implementação (Boutellis 2021: 18)¹³.

A sustentabilidade das intervenções externas e o seu objetivo de estabilização são questionados especialmente dada a intensificação da violência no centro do país. Por

¹⁰ Com base em entrevistas realizadas remotamente em 2021, a ação da Força Conjunta é pouco perceptível dada a falta de implementação da operação.

¹¹ De acordo com Harmon (2015), a substituição de Serval por Barkhane ocorreu não só devido à necessidade da França de intervir no Sahel para além do Mali, mas também devido a preocupações em relação à liderança política maliana e insuficiência das forças de segurança nacional, especialmente para a guerra no deserto.

¹² Entrevistas com atuais e ex-funcionários da ONU, remotas, fevereiro, abril, maio e junho de 2021.

¹³ Parafrazeando um entrevistado, "MINUSMA estabeleceu-se para o "Opção Darfur.". Entrevista com o atual membro do pessoal da ONU, remoto, abril de 2021.



exemplo, o conflito entre dois grupos étnicos na região - os pastores Fulani e os pastores Dogon - juntamente com o conflito intracomunitário, pode ser visto como um produto da insurgência e da contrainsurgência. A combinação da retaliação por parte das forças de segurança do estado com os atos violentos dos diferentes movimentos levou à proliferação de grupos de autodefesa. Isto contribuiu para um ciclo contínuo de violências inter e intracomunitárias, incluindo a criação de um contramovimento Dogon agindo contra a milícia Dogone favorecendo o diálogo com Fulani aliado aos movimentos Salafi-Jihadistas, ou disputas sobre o acesso a pastagens entre os Fulani que apoiam Al-Qaeda e os do mesmo grupo étnico que apoiam o Daesh (Benjaminsen & Ba 2021; ICG: 2020-3-4; van der Lijnet al, 2018: 42).

No entanto, tanto os atores estatais internacionais como os nacionais têm prestado atenção à região central. Considerando que o Plano de *Sécurisation Intégrée des Régions du Centre* (PSIRC) de 2018 do Governo do Mali sublinhou os aspetos de segurança (juntamente com o retorno global do estado e do desenvolvimento), o *Stratégie de Stabilisation pour le Centre du Mali 2019* teve um foco mais claro nos aspetos políticos, como parte de uma estratégia de saída de crise (ICG 2020: 20-22). Abordagens de baixo para cima, muitas vezes apoiadas por atores internacionais, incluindo a MINUSMA, organizações não-governamentais internacionais, mas também por atores nacionais como o *Haut Conseil Islamique du Mali*, resultaram no estabelecimento de acordos de paz locais na região centro. No entanto, outros acordos de paz foram também liderados por elementos dos movimentos salafi-jihadistas, permitindo assim formas alternativas de autoridade e governação (Boutellis 2021: 22-24, ICG 2020: 26-28).

Juntamente com esses movimentos, a formação de grupos de autodefesa apresentou-se como uma forma de privatização informal de um serviço público/estado: a segurança. Por exemplo, Benjaminsen & Ba (2021: 5) afirmam que a milícia Dogon consiste principalmente de caçadores tradicionais treinados e armados pelo estado maliano para substituir de facto o exército nacional na tentativa de controlar a região central. Fundada em 2016, Dana Ambassagou é o principal grupo de autodefesa implicado na escalada da violência na região, e essencialmente aliado ao estado maliano. Apesar de ser formado principalmente por *dozo* ou caçadores locais, tradicionalmente vistos como protetores da comunidade, também integra outras milícias dogon e elementos criminosos originários de países da África Ocidental, nomeadamente a Costa do Marfim. Além disso, nos últimos anos, um número crescente de relatórios aponta para o facto de a crescente lógica de contrainsurgência ter levado também os exércitos nacionais a cometerem uma ação de violência contra os civis¹⁴.

No âmbito do apoio às forças de segurança governamentais, a assistência à RSS tende a seguir a "viragem tecnocrática" das intervenções de paz patrocinadas internacionalmente (Mac Ginty, 2012b). Além disso, parece existir um desequilíbrio entre as esferas normativa e funcional, com ênfase nos aspetos funcionais do sector da segurança (voltando a uma lógica de "comboio e equipa", em detrimento da promoção de normas e regulamentos, nomeadamente pela UE. De facto, a assistência às forças

¹⁴ Veja-se, por exemplo, os seguintes recursos online disponibilizados pelo Projeto de Dados de Conflitos Armados & Dados de Eventos - ACLED (<https://acleddata.com/blog/2020/05/20/state-atrocities-in-the-sahel-the-impetus-for-counter-insurgency-results-is-fueling-government-attacks-on-civilians>) e Orient XXI (<https://orientxxi.info/magazine/au-sahel-les-massacres-s-amplifiant-malgre-le-covid-19,3830>)



estatais é impulsionada pelo fornecimento (de formação, equipamento e aconselhamento), com peritos e académicos a censurarem a ausência de apropriação devida por parte dos atores nacionais (Tull, 2020, 2019). Jayasundara-Smiths (2018; Ehrhart et al, 2014). Além disso, os atores externos não têm acesso às dinâmicas de poder existentes, muitos impulsionados pelo neopatrimonialismo com foco nas personalidades e não nas instituições¹⁵. As dinâmicas inerentes à agência local, incluindo a "RSS local"¹⁶, são ilustradas por golpes militares no Mali em agosto de 2020 e maio de 2021.

Além disso, a assistência da RSS baseada no estado de direito é vista como demasiado rígida para se ajustar aos contextos locais (Cravo, 2016; Donais & Barbak, 2021: 5-6). Em vez disso, pode-se defender a passagem da legalidade para a legitimidade no âmbito da disposição de segurança híbrida existente. Neste contexto, privilegiar-se-ia o que a Donais & Barbak (2021: 9-15) define como "redes de prestação de contas policêntricas" dentro de uma estratégia de RSS para além do estado. Permitiria promover a cogovernança entre os prestadores de segurança estatais e não estatais, incluindo as ligações exigidas com a prestação de justiça.

Este artigo explica ainda como a abordagem centrada no estado – que informa as intervenções externas - não resultou numa solução para o colapso (parcial) do estado maliano, em particular no norte do país e nas suas fronteiras.

Da recessão do estado maliano ao seu colapso parcial

Fruto de uma seleção limitada do trabalho de Weber, a abordagem institucionalista à construção estatal é criticada pela perspetiva essencialmente tecnocrática centrada nas capacidades e instituições – ou aparelhos – do estado subjacentes ao seu monopólio da violência (Lottholz & Lemay-Hébert, 2016). Esta abordagem neo-weberiana não explica a natureza mais diversa e complexa do estado, nomeadamente a relação estabelecida entre o mesmo e a sociedade. Pelo contrário, a adoção de uma linha pós-Weberian permitiria analisar a legitimidade nas suas dimensões históricas e culturais, incluindo fontes alternativas de legitimidade de ordens sociais, como as tradicionais, e como se sobrepõem ou são objeto de interferências dos processos globais (nomeadamente a intervenção).

A maioria dos estudos mostra que o governo maliano negligenciou a procura de soluções duradouras para as causas da insurreição local que estão relacionadas com um défice de governação política em áreas marginalizadas – e que estão remotamente relacionadas com o fenómeno do jihadismo (Schmidt, 2018: 294, 2013: 2017; Charbonneau, 2019: 312). Como dizia Guichaoua (2020: 911), "a soberania pós-colonial no Mali nunca esteve em grande forma", e a intervenção externa na crise pós-2012 só precipitou o colapso (parcial) do estado¹⁷. Antes de 2012, os atores externos,

¹⁵ Entrevistas com ex-EUTM e atuais funcionários da ONU, remotos, abril e maio de 2021

¹⁶ "SSR de propriedade local" é explicado por Donais & Barbak (2021:2), como a apropriação do processo pelo governo anfitrião, caracterizada por um compromisso dos ideais da RSS face às lutas de poder e à resistência às medidas de responsabilização.

¹⁷ Erdmann (2014: 220) explica colapso parcial do estado como a "perda de soberania dentro de um território limitado, implicando uma perda total do monopólio sobre o uso da força e um desafio simultâneo à integridade do estado", que consiste numa caracterização relevante do estado no Mali na crise político-militar pós-2012.



bem como os atores nacionais não estatais, já estavam a cumprir a oferta de bens públicos, incluindo a segurança na região norte através de milícias leais. O Mali cairia na categoria de "desintegração do estado", de acordo com a tipologia de Erdmann: o estatuto de para-estado ou a para-soberania foram exercidas por instituições não estatais "sem suplantar completamente o estado ou desafiá-lo explicitamente", resultando assim numa "descentralização ou privatização informal" (Erdmann, 2014: 2019). No entanto, o artigo privilegia o conceito de "recessão do estado", que se refere a um processo gradual "pelo qual o mesmo recuou – em termos de controlo político e territorial, de autoridade jurídica efetiva e de prestação de serviços e de segurança, incluindo o acesso a bens e mercados – e à concomitante informatização ou privatização da economia e de outras funções estatais, incluindo segurança" (Bøås & Jennings, 2005: 390).

Neste contexto, é importante destacar o contributo das fronteiras e periferias dos estados pós-coloniais para o surgimento de formas de poder não estatais, cuja vitalidade não é controlada por regimes nacionais ou internacionais. As encomendas são muitas vezes um exemplo de espaços que "desempenham um papel essencial na calibração das relações de poder entre o estado e os seus cidadãos", e "geram recursos importantes que têm um impacto decisivo na construção do estado e da paz fora do seu meio envolvente imediato" (Korf & Raeymaekers, 2013: 9). A ausência de controlo estatal sobre a sua fronteira é ilustrada pela experiência do programa de segurança fronteiriça da MINUSMA. Nos primeiros anos da sua criação no Mali, a missão de manutenção da paz da ONU conduziu a um mapeamento de todos os postos fronteiriços do país que, de facto, só existiam nas fronteiras meridionais; nas zonas norte, os postos funcionais eram inexistentes e não foram realizadas patrulhas fronteiriças entre eles. Em suma, a gestão fronteiriça no Mali refletiu o seu complexo, e muitas vezes descoordenado, sector de segurança nacional¹⁸.

Ao mesmo tempo, o mandato da MINUSMA continua a ser rigoroso para o Mali, com informações limitadas a serem partilhadas pelos países vizinhos, com exceção do apoio dos países contribuintes das tropas da região, nomeadamente o Burkina Faso¹⁹. As agências da ONU associar-se-iam a intervenientes estatais locais na fronteira sul, nomeadamente a organização regional *Autorité de développement intégré de la région du Liptako-Gourma* (ALG) para a cooperação transfronteiriça apoiada pelo Programa da ONU para o Desenvolvimento. Criada em 1970 com um mandado de desenvolvimento para as áreas fronteiriças, a ALG tornou-se ativa no setor da segurança a partir de 2017 e formalizou a sua cooperação com o G5 Sahel em 2018²⁰.

De facto, a gestão das fronteiras tornou-se apenas uma prioridade para a maioria dos intervenientes externos, em particular para a UE, no rescaldo da chamada crise dos refugiados de 2015. A UE proporcionou investimentos significativos na área, quer através do seu Fundo fiduciário de Emergência (FFE) para África, quer através das missões do CSDP no terreno, incluindo a EUCAP. O EUCAP Sahel Mali também acabaria por começar a apoiar o controlo fronteiriço a partir de 2017, como parte da estratégia

¹⁸ Entrevista com corrente Membro do pessoal da ONU, remoto, abril de 2021.

¹⁹ Entrevista com ex-membro do pessoal da ONU, remoto, junho de 2021.

²⁰ www.liptakogourma.org/signature-dun-accord-de-cooperation-entre-lalg-et-le-g5sahel



global da UE para combater a migração irregular e a atividade insurgente²¹. A abordagem integrada da UE para a gestão das fronteiras e a estabilização global é mais bem exemplificada pelo seu *Programme d'appui au renforcement de la sécurité dans la région de Moptiet à la gestion des zones frontalières* (PARSEC), implementado desde 2017. O PARSEC combina recursos da EUTF, EUCAP e EUTM para o restabelecimento da autoridade estatal em Mopti (centro do Mali), com foco na estabilização de terras fronteiriças na área de Liptako-Gourma ao longo das fronteiras malianas com o Níger e Burkina Faso²².

A evolução das intervenções de estabilização no Mali desde 2012 demonstra que, em vez de promover o restabelecimento da autoridade (legal) do estado, seria necessário restaurar a sua autoridade legítima. Neste contexto, uma perspetiva crítica implicaria a necessidade de destacar aspetos do pós-colonialismo ou do eurocentrismo, e da agência local. Esta mudança significa combinar uma perspetiva de fundo de dinâmica institucional com uma perspetiva de baixo para baixo, permitindo uma melhor conta da agência da multiplicidade de atores, estado e não-estado.

Conclusão

O caso Saheliano ilustra um sistema intervencionista ou ordem onde a soberania é a narrativa dominante. Constitui um caso notável para o desenvolvimento da doutrina e políticas de estabilização lideradas internacionalmente e regionais. Aquiparece ter havido uma evolução das intervenções externas centradas tanto no apoio ao processo de paz política, principalmente no Mali, como parte de qualquer processo de estabilização, e de contrainsurgência a curto prazo para esforços de estabilização em larga escala centrados na contra insurgência a longo prazo e no apoio ao sector da segurança, na linha do nexos de desenvolvimento da segurança.

Apesar do investimento significativo em iniciativas de estabilização na região, justamente ilustradas pela expressão "engarrafamento de intervenção", essas iniciativas não foram, em grande medida, capazes de ultrapassar a viragem tecnocrática que caracteriza as intervenções contemporâneas patrocinadas internacionalmente. Com algum nível de coordenação, as respostas são implementadas num contexto de maior complexidade resultante da evolução dos conflitos e intervenções do norte do Mali para a região central e das suas zonas fronteiriças onde o pluralismo étnico tende a desempenhar um papel mais importante.

Os esforços de estabilização no Mali revelaram-se eficazes se visassem especialmente normalizar as relações políticas entre Bamako e as elites políticas do Norte. Por conseguinte, corrobora a definição de estabilização descrita no início do artigo como medida provisória, parte de um processo destinado a estabelecer um quadro político e um acordo para um estado estável – embora não definitivo. No entanto, hoje em dia, é também necessário um quadro político e um acordo para fazer face aos processos mais

²¹ Entrevistas com ex-membro do staff da EUCAP, analista independente e antigos e atuais funcionários da ONU, remotos, maio de 2020, fevereiro-maio de 2021. Além da crise dos refugiados na Europa, os ataques em Bamako liderados por elementos do movimento Salafi-jihadista em 2015 também contribuíram para a decisão de alargar o mandato da EUCAP.

²² https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/mali/programme-dappui-au-renforcement-de-la-securite-dans-les-regions-de_en



complexos, fragmentados e policêntricos no centro e nas fronteiras meridionais, com subsequente derrame de instabilidade para os países vizinhos.

Referências

- Andersen, L. R. (2018). The HIPPO in the room: the pragmatic push-back from the UN peace bureaucracy against the militarization of UN peacekeeping. *International Affairs*, 94 (2), 343–361.
- Aoi, C., C. de Coning & J. Karlsrud (2017). Introduction. Addressing the gap between concepts, doctrine, and practice in UN peacekeeping operations In de Coning, C., C. Aoi, e J. Karlsrud (eds.). *UN Peacekeeping in a New Era*, London: Routledge, 1-30.
- Benjaminsen, T.A. & B. Ba (2021). Fulani-Dogon Killings in Mali: Farmer-Herder Conflicts as Insurgency and Counterinsurgency', *African Security*, 1-22.
- Bleiker, C., & Krupanski, M. (2012). *The Rule of Law and Security Sector Reform: Conceptualising a Complex Relationship*. London: Ubiquity Press.
- Bøås, M., & K. M. Jennings (2005). Insecurity and Development: The rhetoric of the failed state. *European Journal for Development Research*, 17(3), 385-395.
- Boutellis, A. (2021). *MINUSMA's 2021 mandate renewal in uncertain times*, EPON network. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Boutellis, A. (2015). Can the UN Stabilize Mali? Towards a UN Stabilization Doctrine?. *Stability: International Journal of Security and Development*, 4 (1), Art. 33.
- Chandler, D. (2017). *Peacebuilding. The Twenty Years' Crisis, 1997-2017*. London: Palgrave Macmillan.
- Chappuis, F. & H. Hanggi (2013). Statebuilding through Security Sector Reform. In Chandler, D., e T. D. Sisk (eds.) *The Routledge Handbook of International Statebuilding*, Abingdon: Routledge, 168-184.
- Charbonneau, B. (2019). Intervention as counter-insurgency politics. *Conflict, Security & Development*, 19 (13), 309-314.
- Cold-Ravnkilde, S. M. & K. L. Jacobsen (2020). Disentangling the security traffic jam in the Sahel: constitutive effects of contemporary interventionism. *International Affairs*, 96 (4), 855-874.
- Cravo, T. A. (2016). Linking peacebuilding, rule of law and security sector reform: the European Union's experience, *Asia Europe Journal*, 14(1), 107-124
- Curran, D. & P. Holtom (2015). "Resonating, Rejecting, Reinterpreting: Mapping the Stabilization Discourse in the United Nations Security Council, 2000–14. *Stability: International Journal of Security & Development*, 4(1):50, 1–18.
- Dalacoura, K. (2001). Islamist Movements as Non-state Actors and their Relevance to International Relations. In D. & W. Wallace Josselin (eds.) *Non-state Actors in World Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 235-248.
- Dias, A. M. (2010). A trajetória de um movimento islamita na Somália (2006-2010). *Relações Internacionais*, 26, 83-93.



- Donais, T. & A. Barbak (2021). The rule of law, the local turn, and re-thinking accountability in security sector reform processes. *Peacebuilding*, 9(2), 206-221
- Ehrhart, H.-G., H. Hegemann & M. Kahl (2014). Towards security governance as a critical tool: a conceptual outline. *European Security*, 23(2), 145-162.
- Erdmann, G. (2014). Apocalyptic triad: state failure, state disintegration and state collapse: structural problems of democracy in Africa. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 8: 3-4, 215-236.
- Guichaoua, Y. (2020). The bitter harvest of French interventionism in the Sahel. *International Affairs*, 96(4), 895-911.
- Hagberg, S. (2018) "Beyond regional radars: Security from below and the rule of law in the Sahel", *South African Journal of International Affairs*, 25(1), 21-37.
- Harmon, S. (2015). Securitization Initiatives in the Sahara-Sahel Region in the Twenty-first Century. *African Security*, 8(4), 227-248.
- Howard, L. M. (2019a). *Power in Peacekeeping*. New York: Cambridge University Press
- Howard, L.M. (2019b). Peacekeeping is Not Counterinsurgency. *International Peacekeeping*, 26(5), 545-548.
- International Crisis Group (2020). *Reversing Central Mali's Descent into Communal Violence*. Africa Report Nº293, 9 November 2020.
- Jayasundara-Smiths, S. (2018). Bracing the wind and riding the norm life cycle: inclusive peacebuilding in the European capacity building mission in Sahel-Mali (EUCAP Sahel-Mali). *Peacebuilding*, 6(3), 233-247.
- Kaldor, M. Human security: political authority in a global era. In M. Martin, e T. Owen (eds.) (2014). *Routledge Handbook of Human Security*, London: Routledge, 65-75.
- Karlsrud, J. (2019). From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism. *International Peacekeeping*, 26(1), 1-21.
- Karlsrud, J. (2019a). United Nations Stabilization Operations: Chapter Seven and a Half. *Ethnopolitics*, 18(5), 494-508.
- Karlsrud, J. (2017b). Towards UN counter-terrorism operations? *Third World Quarterly*, 38(6), 1215-1231.
- Kjeksrud, S. & L. Vermeij (2017). Protecting Governments from Insurgencies: The Democratic Republic of the Congo and Mali. In C. de Coning; C. Aoi; J. Karlsrud (eds.). *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era*, London: Routledge, 227-245.
- Korf, B. & T. Raeymaekers (2013). Introduction: Border, Frontier and the Geography of Rule at the Margins of the State. In B. & T. Korf Raeymaekers (eds.) *Violence on the margins: states, conflict, and borderlands*. New York: Palgrave Macmillan, 3-27.
- Lecocq, B. & G. Klute (2019). Tuareg Separatism in Mali and Niger. In de Vries, L., P. Englebert P., & M. Schomerus (eds.). *Secessionism in African Politics*, Palgrave Macmillan: Cham, 23-58.



- Lottholz, P. & N. Lemay-Hébert (2016). Re-reading Weber, reconceptualizing state-building: from neo-Weberian to post-Weberian approaches to state, legitimacy and state-building. *Cambridge Review of International Affairs*, 29(4), 1467-1485.
- Mac Ginty, R. (2012a). Against Stabilization. *Stability: International Journal of Security & Development*, 1(1), 20-30.
- Mac Ginty, R. (2012b) 'Routine peace: Technocracy and peacebuilding. *Cooperation and Conflict*, 42 (3), 287-308.
- Mac Ginty, R. (2011). *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mac Ginty, R (2010) Hybrid Peace: The Interaction between Top-Down and Bottom-Up Peace. *Security Dialogue*, 41 (4), 391-412.
- Mac Ginty, R. & O. Richmond (2013). The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace. *Third World Quarterly*, 34(5), 763-783.
- Maher, S. (2016). *Salafi-Jihadism: The History of an Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, E. (2018). *Foreign Intervention in Africa after the Cold War. Sovereignty, Responsibility and the War on Terror*. Athens: Ohio University Press.
- Schmidt, E. (2013). *Foreign Intervention in Africa. From the Cold War to the War on Terror*. New York: Cambridge University Press.
- Sedra, M. (2017). *Security Sector Reform in Conflict-Affected Countries: The Evolution of a Model*. London: Routledge.
- Sedra, M. (2013). Security Sector Reform. In Mac Ginty, R., e O. P. Richmond (eds). *Routledge Handbook of Peacebuilding*. London: Routledge, 211-224.
- Thurston, A. (2020). *Jihadists of North Africa and the Sahel: Local Politics and Rebel Groups*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tull, D. N. (2020). The European Union Training Mission and the struggle for a new model army in Mali', Research Paper, Nº 89. Paris: Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire.
- Tull, D. M. (2019). Rebuilding Mali's army: the dissonant relationship between Mali and its international partners. *International Affairs* 95(2), 405-422.
- UN (2015). *Uniting our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People: Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations*. Consultado em 16 Jun., 2015. Disponível em: www.refworld.org/docid/558bb0134.html.
- Van der Lijn, J., Abouelnasr, L. N, Ahmed, T., Darkwa, L., von Gienanth, T., Edu-Afful, F., Karlsrud, J. & Rupesinghe, N. (2019). *Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in Mali (MINUSMA)*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Williams, P. D. (2021). Learning Lessons from Peace Operations in Africa. In T. & M. Muyangwa McNamee (eds). *The State of Peacebuilding in Africa. Lessons Learned for Policymakers and Practitioners*. Palgrave Macmillan: Cham, 15-32.