



## Universidades Lusíada

Davidova, Ani Borislavova, 1999-

### **Reforma do setor de segurança (RSS) : uma abordagem abrangente da gestão de crises : a capacitação dos atores do poder local como veículo para a paz sustentável**

<http://hdl.handle.net/11067/6704>

#### **Metadados**

##### **Data de Publicação**

2022

##### **Resumo**

Passada uma década desde o golpe de Estado que assolou o Mali em 2012, apesar da multiplicidade de esforços nacionais, regionais e internacionais para a sua estabilização, o país continua imerso numa crise política e securitária, com consequências devastadoras que, dada a posição geográfica que ocupa, afetam igualmente a segurança e estabilidade do Sahel. A presente investigação analisa o contributo que as missões destacadas no Mali sob os auspícios da Organização das Nações Unidas e da União Eu...

A decade after the coup d'état that devastated Mali in 2012, and despite multiple national, regional, and international efforts to stabilize the country, it remains immersed in a political and security crisis with devastating consequences that, given its geographic position, also affect the security and stability of the Sahel. This research examines the contribution that missions deployed in Mali under the auspices of the United Nations and the European Union have made to national efforts around...

##### **Palavras Chave**

Sector de segurança - Mali, Segurança nacional - Mali, Construção da paz - Mali, Forças de manutenção da paz - Países da União Europeia, Organização das Nações Unidas - Forças de manutenção da paz, Mali - Política e governo - Século 21

##### **Tipo**

masterThesis

##### **Revisão de Pares**

Não

##### **Coleções**

[ULL-FD] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-27T09:04:36Z com informação proveniente do Repositório



UNIVERSIDADE LUSÍADA

FACULDADE DE DIREITO

Mestrado em Segurança e Justiça

**Reforma do setor de segurança (RSS): uma abordagem abrangente  
da gestão de crises: a capacitação dos atores do poder  
local como veículo para a paz sustentável**

**Realizado por:**  
Ani Borislavova Davidova

**Orientado por:**  
Prof. Doutor José Francisco Lynce Zagalo Pavia

**Constituição do Júri:**

Presidente: Prof. Doutor José Alberto Rodríguez Lorenzo González  
Orientador: Prof. Doutor José Francisco Lynce Zagalo Pavia  
Arguente: Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva

Dissertação aprovada em: 10 de janeiro de 2023

Lisboa

2022



U N I V E R S I D A D E L U S Í A D A

FACULDADE DE DIREITO

Mestrado em Segurança e Justiça

Reforma do setor de segurança (RSS): uma  
abordagem abrangente da gestão de crises. A  
capacitação dos atores do poder local como veículo  
para a paz sustentável

Ani Borislavova Davidova

Lisboa

Agosto 2022



U N I V E R S I D A D E L U S Í A D A

FACULDADE DE DIREITO

Mestrado em Segurança e Justiça

Reforma do setor de segurança (RSS): uma  
abordagem abrangente da gestão de crises. A  
capacitação dos atores do poder local como veículo  
para a paz sustentável

Ani Borislavova Davidova

Lisboa

Agosto 2022

Ani Borislavova Davidova

Reforma do setor de segurança (RSS): uma  
abordagem abrangente da gestão de crises. A  
capacitação dos atores do poder local como veículo  
para a paz sustentável

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade Lusíada para a obtenção do grau de  
Mestre em Segurança e Justiça.

Orientador:  
Prof. Doutor José Francisco Lynce Zagalo Pavia

Lisboa

Agosto 2022

## FICHA TÉCNICA

**Autora** Ani Borislavova Davidova  
**Orientador** Prof. Doutor José Francisco Lynce Zagalo Pavia  
**Título** Reforma do setor de segurança (RSS): uma abordagem abrangente da gestão de crises. A capacitação dos atores do poder local como veículo para a paz sustentável  
**Local** Lisboa  
**Ano** 2022

### MEDIATECA DA UNIVERSIDADE LUSÍADA - CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

DAVIDOVA, Ani Borislavova, 1999-

Reforma do setor de segurança (RSS) : uma abordagem abrangente da gestão de crises. A capacitação dos atores do poder local como veículo para a paz sustentável / Ani Borislavova Davidova ; orientado por José Francisco Lynce Zagalo Pavia. - Lisboa : [s.n.], 2022. - Dissertação de mestrado em Segurança e Justiça, Faculdade de Direito da Universidade Lusíada.

I - PAVIA, José Francisco Lynce Zagalo, 1967-

LCSH

1. Setor de segurança - Mali
2. Segurança nacional - Mali
3. Construção da paz - Mali
4. Forças de manutenção da paz - Países da União Europeia
5. Mali - Política e governo - Século 21
6. Organização das Nações Unidas - Forças de manutenção da paz
7. Universidade Lusíada. Faculdade de Direito - Teses
8. Teses - Portugal – Lisboa

1. Security sector - Mali
2. National security - Mali
3. Peace-building - Mali
4. Peacekeeping forces - European Union Countries
5. Mali - Politics and government - 21<sup>st</sup> century
6. United Nations - Peacekeeping forces
7. Universidade Lusíada. Faculdade de Direito - Dissertations
8. Dissertations, Academic - Portugal – Lisbon

1. UA869. M42 D38 2022



## **AGRADECIMENTOS**

De forma mais ou menos direta, a escrita desta dissertação foi influenciada pelas pessoas com as quais tenho vindo a ter a oportunidade e privilégio de me cruzar, pelo que cumpre dirigir-lhes um muito particular agradecimento.

Ao Professor Doutor José Francisco Pavia, expresso a minha enorme gratidão por todas as ideias, reflexões e críticas, e pela exigência com que acompanhou a elaboração deste trabalho. À falta da sua orientação permanente, coerente e criteriosa, não teria sido possível, certamente, concretizar esta ambição.

Ao Doutor José Alberto Maia Pereira, e ao Major-General Paulo Maia Pereira, manifesto o meu autêntico apreço pela consideração e disponibilidade demonstradas.

Ao Major-General João Pedro Ribeiro, ao Major-General Paulo Abreu, e à Doutora Carole Berrih, deixo um muito especial agradecimento pela diligência, e pelos tão fundamentais contributos que a sua experiência e conhecimento permitiram contemplar.

Aos meus pais, e à minha irmã, a quem devo o alento em momentos de maior frustração, por todo o carinho e paciência.

Ao Pedro, pelas cativantes conversas que permitiram, em diversas ocasiões, ultrapassar desalentos e ansias.

À Anna e ao Lúcio, que para além de comigo partilharem as vicissitudes de uma veia estrangeira, foram sempre a contraparte das minhas insuficiências: duas pessoas e futuros profissionais de mão cheia aos quais estarei infindavelmente grata.

Ao Afonso, pelo que é e pelo que pensa.





“Start with what they know. Build with what they have.”

Lao Tzu, (sem data).



## APRESENTAÇÃO

### **Reforma do Setor de Segurança (RSS): Uma abordagem abrangente da gestão de crises. A capacitação dos atores do poder local como veículo para a paz sustentável.**

Ani Borislavova Davidova

Passada uma década desde o golpe de Estado que assolou o Mali em 2012, apesar da multiplicidade de esforços nacionais, regionais e internacionais para a sua estabilização, o país continua imerso numa crise política e securitária, com consequências devastadoras que, dada a posição geográfica que ocupa, afetam igualmente a segurança e estabilidade do Sahel. A presente investigação analisa o contributo que as missões destacadas no Mali sob os auspícios da Organização das Nações Unidas e da União Europeia têm proporcionado aos esforços nacionais em torno da Reforma do Setor de Segurança. O estudo considera em particular o período subsequente à assinatura do Acordo de Paz 2015, que estabeleceu o quadro político para a implementação da reforma e para a prestação de apoio pela comunidade internacional. Metodologicamente, são analisados e contrastados dados qualitativos primários, derivados de entrevistas realizadas, e dados secundários qualitativos e quantitativos que permitem, por um lado, avaliar o progresso alcançado na implementação das disposições do Acordo relativas à Reforma do Setor de Segurança e, por outro lado, identificar os desafios que as missões têm vindo a enfrentar na operacionalização dos respetivos mandatos. A análise permitiu concluir que a discordância entre as partes e a consequente incapacidade de cumprimento das etapas estipuladas tem impedido o progresso na Reforma do Setor de Segurança maliano. Além disso, a inadequação da importação de modelos ocidentais para Estados como o Mali, cuja arquitetura de segurança é marcadamente híbrida, multiétnica e dinâmica, é demonstrativa da necessidade de conceber mecanismos de apoio externo que tenham por base uma lógica *bottom-up* e que sejam adaptadas ao contexto. Este exercício deve basear-se na promoção do poder de agência de todos os atores envolvidos na implementação da Reforma, que pressupõe uma abordagem *whole-of-society*, com vista à participação plena e efetiva da sociedade civil maliana, de modo a substantificar a apropriação nacional do processo e refletir as necessidades de segurança e justiça da população

**Palavras-chave:** Reforma do Setor de Segurança, Gestão de Crises, Mali, MINUSMA, EUTM Mali/EUCAP Sahel Mali.



## **PRESENTATION**

### **Security Sector Reform (SSR): A Comprehensive Approach to Crisis Management. The capacitation of local actors as a vehicle for sustaining peace.**

Ani Borislavova Davidova

A decade after the coup d'état that devastated Mali in 2012, and despite multiple national, regional, and international efforts to stabilize the country, it remains immersed in a political and security crisis with devastating consequences that, given its geographic position, also affect the security and stability of the Sahel. This research examines the contribution that missions deployed in Mali under the auspices of the United Nations and the European Union have made to national efforts around Security Sector Reform. In particular, the study considers the period following the signing of the 2015 Peace Agreement, which established the political framework for the implementation of the reform and the provision of support by the international community. Methodologically, primary qualitative data, derived from interviews conducted, and secondary qualitative and quantitative data are analysed and contrasted to assess the progress made in implementing the provisions of the Agreement on Security Sector Reform and to identify the challenges that missions have been facing in operationalising their respective mandates. The analysis concluded that disagreement between the parties and the resulting inability to meet the stipulated timelines has hindered progress in Malian Security Sector Reform. Moreover, the inadequacy of importing Western models to states like Mali, whose security architecture is markedly hybrid, multi-ethnic and dynamic, demonstrates the need to devise external support mechanisms that are based on a bottom-up logic and are adapted to the context. This exercise must be based on the promotion of the agency of all actors involved in the implementation of the Reform, which presupposes a whole-of-society approach, with a view to the full and effective participation of Malian civil society, so as to substantiate national ownership of the process and reflect the security and justice needs of the population.

**Keywords:** Security Sector Reform, Crisis Management, Mali, MINUSMA, EUTM Mali/EUCAP Sahel Mali.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Ilustração 1</b> – Mapa do Mali, Organização das Nações Unidas – Departamento de Apoio no Terreno. ([Adaptado a partir de:] Secção cartográfica, 2013). .....	86
<b>Ilustração 2</b> – Capítulo 10 do Acordo de Paz e Reconciliação do Mali, 2015. ([Adaptado a partir de:] <i>Acordo de Paz e Reconciliação no Mali</i> , 2015, p.9). .....	111
<b>Ilustração 3</b> – Contorno do Processo DDR-RSS, Secção RSS-DDR MINUSMA. ([Adaptado a partir de:] <i>Parlons RSS-DDR n.º2</i> , 2016, p.16). .....	126





## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Composição do Setor de Segurança .....	56
<b>Tabela 2</b> – Contextos de Implementação da Reforma do Setor de Segurança.....	59
<b>Tabela 3</b> – Atividades da UE em matéria de apoio à RSS.....	83
<b>Tabela 4</b> – Quadro Institucional da RSS no Mali .....	113
<b>Tabela 5</b> – Evolução do Mandato de RSS MINUSMA .....	122
<b>Tabela 6</b> – Evolução dos Mandatos EUTM Mali e EUCAP Sahel Mali.....	128
<b>Tabela 7</b> – Progresso na Implementação do Título III do Acordo de Paz e Reconciliação no Mali (2015-2022).....	161



## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

- AFISMA - Missão de Apoio Internacional ao Mali sob auspício africano
- AGNU - Assembleia Geral das Nações Unidas
- AQMI - Al Qaeda no Magrebe Islâmico
- ATF - Advisory Task Force
- CAD - Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
- CCS - Comités Consultivos de Segurança
- CE - Comissão Europeia
- CEDEAO - Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
- CIE - Comissão Internacional de Inquérito
- CMA - Coordenação dos Movimentos Azawad
- CN-DDR - Comissão Nacional para o Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
- CNDSPC/AN - Comissão Nacional de Defesa, Segurança e Proteção Civil da Assembleia Nacional
- CNI - Comissão Nacional de Integração
- CNRSS - Conselho Nacional para a Reforma do Setor de Segurança
- CRSS - Comissariado da Reforma do Setor de Segurança
- CSA - Comité de Supervisão do Acordo
- CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas
- CTS - Comité Técnico de Segurança
- CVJR - Comissão de Verdade, Justiça e Reconciliação
- DDR - Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
- DFID - Departamento para o Desenvolvimento Internacional
- ETTF - Educational and Training Task Force
- EUCAP Sahel Mali - European Union Capacity Building Mission Mali
- EUTM Mali - European Union Training Mission Mali
- FAMa - Forças Armadas Malianas
- FCG5 - Força Conjunta do G5 Sahel
- FDSM - Forças de Defesa e de Segurança Malianas
- FSI - Forças de Segurança Interna
- G5 Sahel - Grupo dos Cinco para o Sahel
- GPRSS - Grupo Multidisciplinar de Reflexão sobre a Reforma do Setor de Segurança

- GTIA - Grupo Tático de Armas Combinadas das FAMA
- INFJ - Instituto Nacional de Formação Judicial
- LOMP - Lei de Orientação e Programação Militar
- LOPSI - Lei de Orientação e Programação sobre Segurança Interna
- MDAC - Ministério da Defesa e Antigos Combatentes
- MINUSMA - Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali
- MJDH - Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos
- MNLA - Mouvement National pour la Libération de l'Azawad
- MOC - Mecanismo Operacional de Coordenação
- MSPC - Ministério da Segurança e Proteção Civil
- MUJAO - Movimento para a Unidade e Jihad na África Ocidental
- NATO - Organização do Tratado do Atlântico Norte
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- ONU - Organização das Nações Unidas
- OSC - Organizações da Sociedade Civil
- OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
- PAG - Programa de Ação do Governo
- PBA - Peacebuilding Architecture
- PBC - Peacebuilding Commission
- PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa
- PESC - Política Externa e de Segurança Comum
- PESD - Política Europeia de Segurança e Defesa
- PGPSP - Programa de Governação Partilhada de Segurança e Paz
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- RCSNU - Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas
- RSS - Reforma do Setor de Segurança
- SCDS - Subcomité de Monitorização das Questões de Defesa e Segurança do Acordo
- SGNU - Secretário-Geral das Nações Unidas
- UA - União Africana
- UE - União Europeia



## SUMÁRIO

1. Introdução.....	23
2. Novas Máximas de Segurança .....	31
2.1. Novas Guerras, Novos Referentes .....	32
2.2. Novas Dimensões de Intervenção: da construção à sustentação da paz.....	41
3. Reforma do Setor de Segurança .....	53
3.1. Origem e Evolução .....	54
3.2. Implementação da Reforma do Setor de Segurança: abordagens teóricas ..	58
3.3. Abordagens Multilaterais à Reforma do Setor de Segurança.....	72
3.3.1. O Normativo da Organização das Nações Unidas.....	73
3.3.2. O Normativo da União Europeia .....	79
4. Mali: um caso paradigmático do apoio internacional à Reforma do Setor de Segurança em contexto de pós-conflito .....	85
4.1. Retrato Político-Securitário .....	86
4.1.1. Arquitetura Institucional de Segurança e Justiça .....	93
4.1.2. Dinâmicas Regionais Geopolíticas e de Segurança: a (re)emergência de novos atores .....	99
4.2. A Reforma do Setor de Segurança Maliano.....	107
4.2.1. Esforços Nacionais.....	108
4.2.2. O Apoio da Comunidade Internacional .....	118
4.2.2.1. MINUSMA .....	121
4.2.2.2. EUTM Mali e EUCAP Sahel Mali .....	127
5. Resultados e Análise .....	133
5.1. Progresso na Implementação do Acordo de Paz e Reconciliação no Mali..	134
5.2. Problemas e Desafios Enfrentados pela MINUSMA e EUTM/EUCAP .....	152
6. Discussão de Resultados .....	160
7. Conclusão.....	172
Referências .....	176
Apêndices.....	202
Lista de apêndices.....	204
Apêndice A.....	206
Anexos .....	221
Lista de anexos.....	222
Anexo A .....	224





## 1. INTRODUÇÃO

No período que parecia assinalar “O fim da História” (Fukuyama, 1989), assistiu-se à mutação dos padrões de conflito que marcaram o século XX. O final da Guerra Fria potenciou, efetivamente, a manifestação efusiva de conflitos intraestatais nos territórios que recentemente teriam afirmado o seu direito à autodeterminação, sobretudo na antiga zona de influência soviética e no continente africano, anteriormente bloqueados pela conjuntura bipolar. Muitos Estados viram os seus regimes ser desafiados por grupos insurgentes, dando origem a uma onda de conflitos internos generalizados que levaram à disrupção dos serviços estatais essenciais (Helman e Ratner, 1993), incapazes de acautelar as necessidades de segurança e de desenvolvimento humano das suas populações (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE], 2005). A proliferação de ciclos constantes de violência, que se traduziram na prática generalizada de abusos e violações dos direitos humanos, incluindo pelas instituições legítimas de segurança, dando origem a crises securitárias e humanitárias decorrentes de tais situações de fragilidade, impeliram a comunidade internacional a adaptar os pressupostos orientadores da sua atuação, com vista à manutenção da paz e da segurança internacionais (Cravo, 2013).

Consubstanciada na promoção de soluções duradouras, esta transição materializou-se num entendimento consensual no seio da comunidade internacional quanto à necessidade de endereçar as causas primárias e estruturais que potenciam o surgimento e reincidência dos conflitos intraestatais, subjacente ao conceito introduzido de *paz sustentável* (*Resolução 2282 CSNU*, 2016). Constatou-se, neste sentido, que erguer os alicerces para tal sustentação em Estados marcados pelo colapso dos serviços e instituições públicas, pressupõe a formulação de uma abordagem abrangente e holística, que estabeleça e concretize onexo entre a promoção da boa governação, da segurança e do Estado de direito e as perspetivas de construção da paz e do desenvolvimento socioeconómico sustentáveis (Hurwitz e Peake, 2004).

Por um lado, esta *humanização* dos pressupostos que orientavam a prestação de assistência em matéria de segurança, e a diligente associação das dimensões da segurança e do desenvolvimento, por outro, impulsionou a formulação de um entendimento quanto à necessidade de conceber um modelo de cariz holístico, assente na complementaridade entre as várias dimensões conexas dos setores de segurança, que permitisse ultrapassar as limitações do tradicional modelo de assistência característico da Guerra Fria, focado unicamente na capacitação operacional das forças de segurança (Sedra, 2017). O processo de Reforma do Setor de Segurança (RSS)

adquiriu, neste sentido, particular destaque como modelo emergente de prestação de assistência em matéria de segurança na década de 1990, associado aos processos de reconstrução de um Estado e da consolidação da paz, em particular na sequência de um violento, e geralmente prolongado, conflito (*Statement by the President of the Security Council S/PRST/2005/30*, 2005). A RSS incide, neste sentido, sobre determinadas dimensões sociopolíticas e institucionais interdependentes, articulando, por um lado, a capacitação das instituições de segurança e justiça e, por outro lado, o estabelecimento de mecanismos de gestão civil e democrática do setor de segurança (Chanaa, 2002).

O racional para a sua implementação prevê, portanto, a constituição de instituições de segurança dotadas de eficácia<sup>1</sup> (*effectiveness*) e de responsabilidade (*accountability*) (OCDE, 2005), em observância das necessidades de segurança e justiça das populações, de acordo com um quadro de atuação assente na governação democrática, no Estado de direito e no respeito pelos direitos humanos (Ball, 2010). A aplicação metódica destes pressupostos permite, com efeito, combinar considerações de eficiência técnica de curto prazo e melhorias imediatas na segurança quotidiana, com considerações de segurança de longo prazo de transparência, responsabilidade e sustentabilidade das forças e estruturas de segurança (Cravo, 2015). Por outro lado, uma reforma com vista a dotar o setor de maior eficácia, que não seja acompanhada pela transformação do sistema democrático de supervisão, é potencialmente subversiva do ponto de vista da manutenção destas estruturas como fonte de instabilidade, em função, por exemplo, da prática reiterada de violações dos direitos humanos, e da corrupção sistémica, que potencia o exacerbar de um já evidente conjunto de constrangimentos humanos, técnicos e financeiros (Schwartz, 2015).

Em virtude deste entendimento, e apesar de a RSS ser essencialmente um processo nacional, a fragilidade e carência de capacidades institucionais e humanas das estruturas estatais, sobretudo em contexto de pós-conflito, impele os Estados a procurar apoio internacional à sua implementação. Observou-se, com efeito, a multilateralização e evolução da agenda da RSS no seio das principais organizações internacionais e regionais, entre as quais se destacam a Organização das Nações Unidas (ONU) – enquanto expoente máximo do multilateralismo com vista a manutenção da paz e segurança internacionais –, e a União Europeia (UE), cujo modelo de gestão de crises tem vindo a assumir crescente preponderância no panorama

---

<sup>1</sup> Nota: Tendo em consideração que muitos dos conceitos em apreço perdem boa parte do seu significado aquando da sua tradução, serão utilizados, para efeitos do presente trabalho, na versão original em inglês/francês. Tal não obsta a exceções pontuais, aquando de plena e perceptível equivalência em português.

securitário internacional –, através do desenvolvimento de orientações normativas e do envolvimento na prestação de apoio multidimensional à implementação da RSS. As abordagens de ambas as organizações convergem, a título normativo, na noção de que a complexidade do processo de RSS implica a adoção de um modelo holístico, coerente e integrado de intervenção, assente numa perspetiva de apropriação nacional (Comissão Europeia [CE], 2016; *Relatório SGNU A/62/659–S/2008/39*, 2008), i.e., o controlo e influência exercidos pelos atores locais de um determinado Estado na conceção e implementação da RSS (Donais, 2009).

Não obstante o desenvolvimento de abordagens e formulações específicas quanto à conceptualização e operacionalização da RSS pelas organizações, subsistem, porém, dificuldades na operacionalização plena de tais objetivos, decorrentes essencialmente do contexto que serve de base à implementação da RSS. O estudo dos contextos nos quais a RSS é operacionalizada tem, efetivamente, sido marginalizado pela literatura, evidenciando uma “clivagem conceptual-contextual” (Chanaa, 2002, p.61), i.e., essencialmente, uma lacuna consensualmente reconhecida entre a teoria (policy) e a realidade prática da implementação de processos de RSS em contextos específicos (Sedra, 2010, p.103). Afigura-se, neste sentido, a necessidade de explorar a implementação do processo de RSS, particularmente num contexto de pós-conflito, representativo do cenário no qual a comunidade internacional tem empenhado esforços mais significativos – em dimensão e grau de complexidade –, com vista a endereçar os obstáculos que se colocam à consolidação da paz sustentável, não obstante tratar-se de um dos ambientes mais desafiantes à implementação da RSS, em função da existente fragmentação política, de níveis muito elevados de insegurança, e da carência de capacidades institucionais e de recursos humanos (Goor e Veen, 2010).

A presente investigação procura, neste sentido, analisar o contributo que as missões destacadas no Mali, sob os auspícios da ONU e da UE, têm proporcionado ao desenvolvimento dos esforços nacionais em torno da RSS. A opção pelo estudo de caso do Mali encontra fundamento precisamente nas especificidades da conjuntura político-securitária que servem de base à implementação da RSS: o país representa um caso paradigmático enquanto Estado recipiente de apoio internacional, na sequência do golpe de Estado que assolou o país em março de 2012, i.e., um contexto de pós-conflito.

A falta de profissionalização das Forças de Defesa e de Segurança Malianas (FDSM) resultou em custos muito elevados para a estabilização da situação de segurança no país, em face da incapacidade destas estruturas para conter as ofensivas dos movimentos insurgentes do Norte contra o Governo. Em paralelo, os avanços de

grupos jihadistas, com ramificações na região do Magrebe, sobre o Sahel, que as Forças malianas não foram capazes de conter autonomamente, contribuíram igualmente para o aumento da insegurança nacional de forma transversal. O apelo dirigido pelas autoridades nacionais à ONU e à UE, com vista o restabelecimento da integridade territorial do Mali e da autoridade estatal, e a estabilização da situação de segurança, materializou-se, na senda da assinatura do Acordo de Paz e Reconciliação no Mali (2015), na prestação de apoio direcionada à implementação de uma “reforma substancial do setor de segurança”<sup>2</sup> (art.23º). As organizações cumprem tais diligências através das respetivas missões destacadas no terreno, nomeadamente a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA), a *European Union Training Mission Mali* (EUTM Mali), e a *European Union Capacity Building Mission Mali* (EUCAP Sahel Mali).

Neste sentido, o estudo analisa em particular o período subsequente à assinatura do Acordo de Paz, que estabeleceu o quadro político e jurídico da RSS, assim como da prestação de apoio pela comunidade internacional. O Documento traduz, com efeito, o compromisso do Governo com a constituição de “instituições de defesa e segurança que permitam satisfazer as necessidades de segurança do país e contribuam para a promoção da segurança regional” (art.24º), bem como para “reforçar o controlo e supervisão das Forças de defesa e de segurança e promover o respeito pelo Estado de direito” (Título V, alínea a do Anexo 2). Entende-se, a partir das referidas disposições do Acordo, que o objetivo principal da RSS compreende o estabelecimento de instituições de segurança operacionalmente eficazes e civicamente responsáveis, de modo a alcançar a consolidação da paz e facilitar, por conseguinte, o desenvolvimento socioeconómico, de forma sustentável.

Em face deste breve enquadramento feito em torno do objeto de investigação, entende-se pertinente questionar *Qual o contributo que a MINUSMA e a EUTM Mali/EUCAP Sahel Mali têm prestado à construção da paz sustentável no Mali, no âmbito do apoio aos esforços nacionais de Reforma do Setor de Segurança, conforme previsto no Acordo de Paz e Reconciliação no Mali (2015)?*

Constitui, deste modo, objetivo geral da presente dissertação aferir se o apoio pela MINUSMA e pela EUTM e EUCAP ao processo maliano de RSS, tem contribuído positivamente para o reforço da eficácia operacional e para a promoção da responsabilização democrática das instituições de segurança nacionais. A resposta à

---

<sup>2</sup> A tradução de todas as citações, excertos e passagens que constam da presente dissertação, originalmente em língua estrangeira, é livre e da responsabilidade da autora.

questão central implica, neste sentido, a formulação de indagações derivadas, condutivas a uma análise bipartida, que procura, por um lado, aferir se as disposições do Acordo de Paz concernentes às questões de defesa e segurança, e à justiça, são efetivamente conducentes à implementação de uma reforma substancial do setor de segurança, conforme se propõem; e, por outro lado, conceptualizar as abordagens da ONU e da UE no apoio à RSS, e verificar se este quadro normativo se reflete na operacionalização dos mandatos da MINUSMA e da EUTM e EUCAP, respetivamente. Ademais, o estudo do contributo que a assistência externa tem proporcionado à RSS maliano implica uma análise à luz da conjuntura político-securitária nacional e regional que serve de base à sua operacionalização. Pela centralidade da posição geográfica que o Mali ocupa na região do Sahel, importa considerar o potencial impacto das dinâmicas geopolíticas e securitárias regionais na situação política e de segurança nacionais e, por isso, na implementação da RSS.

A resposta à questão central de investigação e suas derivações tem, neste sentido, como referencial metodológico o método hipotético-dedutivo. Segundo (Marconi e Lakatos, 2007, p.106) a aplicação do método em apreço inicia-se “pela perceção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenómenos abrangidos pela hipótese”. Com efeito, a partir da questão central e questões derivadas anteriormente identificadas formulam-se as seguintes hipóteses de investigação:

*H1 – As disposições do Acordo de Paz e Reconciliação no Mali (2015) referentes à RSS preveem a concretização de um processo substancial de reforma.*

*H2 – O teor e operacionalização dos mandatos que orientam a prestação de apoio pela MINUSMA e EUTM/EUCAP à RSS corresponde ao normativo estabelecido pela ONU e pela UE.*

*H3 – O apoio prestado pela MINUSMA e EUTM/EUCAP ao processo maliano de RSS tem contribuído positivamente para o estabelecimento de instituições de segurança operacionalmente eficazes e civicamente responsáveis (accountable).*

*H4 – As dinâmicas geopolíticas e securitárias regionais que marcam a conjuntura interna do Mali têm um impacto negativo na implementação da RSS.*

Para efeitos de verificação das hipóteses de investigação, o estudo segue uma abordagem qualitativa. Crê-se no valor que a opção por este modelo comporta, em função do objeto de estudo e dos objetivos definidos. Neste sentido, a recolha dos dados

enquadra duas fases sequenciais, correspondentes a fontes de informação primária e secundária. Num primeiro momento, de modo a contemplar o estado da arte quanto aos conceitos e debates teóricos que o estudo enquadra, é privilegiada a pesquisa bibliográfica e documental, com recurso a obras publicadas, artigos, legislação, relatórios, bases de dados e pesquisa eletrónica orientada para os objetivos da investigação. Adicionalmente, são utilizados e contrastados dados qualitativos primários e dados secundários qualitativos. Os dados primários qualitativos derivam do conjunto de entrevistas conduzidas no âmbito da presente dissertação: os três entrevistados foram selecionados com base nos seus perfis profissionais ou académicos, tendo-se afigurado apropriado privilegiar um nível considerável de conhecimento e experiência acerca da RSS, assim como da conjuntura nacional e regional que serve de base à implementação do processo no Mali, de modo a conferir credibilidade e veracidade nas informações transmitidas e, conseqüentemente, a redação de um trabalho de investigação dotado de rigor académico. Neste sentido, foram entrevistados<sup>3</sup> (i) o Major-General João Ribeiro, Comandante da EUTM Mali entre dezembro de 2019 e abril de 2020; (ii) o Major-General Paulo Abreu, Comandante da EUTM RCA entre setembro de 2020 e setembro de 2021; e (iii) a Dr.<sup>a</sup> Carole Berrih, Investigadora no Centro de Estudos e Pesquisas em Diplomacia, Administração Pública e Política (CERDAP2) da *Sciences Po Grenoble*. Na condução das entrevistas foi aplicada uma tipologia semiestruturada, um formato que se caracteriza pela formulação de um guião que contém tópicos sob a forma de perguntas abertas, atribuindo uma maior flexibilidade ao diálogo.

Os dados recolhidos a partir da análise documental dos relatórios publicados entre 2018 e 2021 pelo Observador Independente da implementação do Acordo de Paz – o Carter Center –, e dos múltiplos relatórios sobre a situação no Mali submetidos a discussão em sede do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pelo Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU) entre 2015 e 2022; assim como dos mandatos da MINUSMA, e da EUTM e EUCAP, são utilizados para avaliar o progresso alcançado até ao momento na implementação das disposições relativas à defesa e segurança, e à justiça, constantes do Acordo de Paz, com o apoio das missões.

A partir da recolha dos dados das entrevistas, e da sua confrontação com dados secundários, derivados de investigações conduzidas pela Divisão de Direitos Humanos da MINUSMA, pela *Investigate Europe* e pela *Human Rights Watch*, procede-se à análise dos problemas e desafios que as missões em apreço têm vindo a enfrentar na operacionalização dos seus respetivos mandatos, nomeadamente no que concerne a

---

<sup>3</sup> A transcrição completa das entrevistas está disponível para consulta no Apêndice.

dificuldades operacionais e técnicas, mas também na aplicação do normativo estabelecido pelas organizações em estudo para a implementação da RSS. Tendo por base esta sistematização e consolidação dos dados, prossegue-se para a sua discussão, a fim de tecer considerações interpretativas críticas face à precedente análise descritiva dos resultados.

A presente dissertação segue, neste sentido, uma estrutura composta, além da secção introdutória, por seis capítulos. O Capítulo 2 debruça-se sobre as dinâmicas de conflitualidade intraestatais que marcaram a década de 1990, desbloqueadas na sequência da implosão da Guerra Fria, e o modo como estas contribuíram para inviabilizar a autoridade e legitimidade das instituições estatais, minar a possibilidade de crescimento económico, e para a deterioração da situação de segurança nos Estados em que tiveram lugar (Secção 2.1.). Paralelamente, versa-se sobre a adaptação da atuação da comunidade internacional às crises securitárias e humanitárias decorrentes das situações de fragilidade destes Estados, consubstanciada na promoção de soluções duradouras e sustentáveis para os conflitos (Secção 2.2.). O Capítulo 3 contempla, em primeiro lugar, a origem e evolução da RSS como modelo emergente de prestação de assistência em matéria de segurança no pós-Guerra Fria, precisamente como resultado daquela adaptação (Secção 3.1.); e, de seguida, as principais abordagens teóricas à implementação da RSS, incluindo os princípios subjacentes à sua conceção e concretização, que têm ocupado a Academia, incidindo particularmente sobre o mais proeminente e conturbado contexto de implementação da RSS, i.e., o contexto de pós-conflito (Secção 3.2.); apresenta-se, por fim, o normativo que tem orientado a prestação de apoio à implementação da RSS pela comunidade internacional (Secção 3.3.), em particular pela ONU (Secção 3.3.1.) e pela UE (Secção 3.3.2.). O Capítulo 4 da dissertação dedica-se à explanação do contexto político-securitário (Secção 4.1.) que ilustra a caracterização do Mali como um caso paradigmático da prestação de apoio internacional à RSS em contexto de pós-conflito. O racional quanto à necessidade de empreender uma reforma substancial do setor de segurança maliano é apresentado à luz das insuficiências da arquitetura institucional de segurança e justiça do Mali (Secção 4.1.1.), a par das dinâmicas regionais geopolíticas e de segurança que contribuem para a sua complexificação (Secção 4.1.2.). Atenta-se, posteriormente, aos esforços empreendidos pelas autoridades nacionais em torno do processo de RSS, perfazendo-se o quadro institucional e político que serve de base à sua implementação (Secção 4.2.1.). São delineados, no quadro do apoio prestado pela comunidade internacional ao Mali (Secção 4.2.2.), os mandatos das missões destacadas pela ONU (Secção 4.2.2.1.) e pela UE (Secção 4.2.2.2.), a fim de apoiar o desenvolvimento da reforma. Segue-se a

leitura descritiva (Capítulo 5) dos dados recolhidos concernentes, por um lado, ao progresso alcançado na implementação das disposições do Acordo de Paz, relevantes para o estudo, com o apoio das missões em apreço (Secção 5.1.), e, por outro lado, aos desafios que se colocam à operacionalização dos seus mandatos, atinentes a dificuldades técnicas e à aplicação no normativo estabelecido para a prestação de apoio à RSS (Secção 5.2.). Finda-se, portanto, com a discussão dos resultados obtidos (Secção 6), evidenciando-se os nexos entre os resultados anteriormente explanados e as linhas teóricas que serviram de base à sua formulação; e com a secção que permite concluir a presente dissertação (Secção 7), na qual são apresentadas as reflexões finais do estudo teórico e empírico, assim como as limitações que condicionaram o seu desenvolvimento.



## 2. NOVAS MÁXIMAS DE SEGURANÇA

*Novas guerras, novas ameaças, novos referentes, novas dimensões de intervenção*: o conjunto destes termos integra o léxico da agenda de segurança a nível nacional, regional e internacional, sobretudo desde o final da Guerra Fria, sendo ilustrativo da evolução do paradigma de segurança face à redefinição da natureza das ameaças emergentes à paz e à segurança internacionais, e conseqüente necessidade de adaptação dos mecanismos de gestão e resolução destes problemas (Garcia e Ferro, 2013). Potenciadas pelo advento da globalização e crescente permeabilidade das fronteiras físicas dos Estados, as novas ameaças transcendiam a dimensão militar, assumindo um cariz transnacional, interdependente e dinâmico (Kaldor, 2012).

No início da década de 1990, assistiu-se à mutação dos padrões de conflito que marcaram o período moderno – essencialmente decorrentes do confronto entre os interesses dos Estados (Saraiva e Fernandes, 2020) –, que possibilitou a manifestação efusiva de conflitos intraestatais no período subsequente, de cariz multinível e assimétrico, no contexto da proliferação de guerras civis, crises humanitárias e dos Estados em situação de fragilidade, outrora, *falhados*. A referência ao conceito de *Estados falhados* vulgarizou-se no período do pós-Guerra Fria para endereçar, precisamente, o aumento significativo dos conflitos intraestatais, na base dos quais estava a vaga de estabelecimento de novos Estados-Nação, que teve origem na sequência de processos de independência dos Estados coloniais, potenciados pelo reconhecimento do princípio da autodeterminação dos povos pela Carta das Nações Unidas (1945)<sup>4</sup>. O financiamento externo viabilizado pelas duas grandes potências em conflito durante a Guerra Fria, sustentado pela importância estratégica que alguns destes *novos* Estados assumiam, permitiu viabilizar temporariamente a sua subsistência<sup>5</sup>, bloqueando a possibilidade de conflito (Duffield, 2001).

Esta tipologia de conflitualidade, que Mary Kaldor apelidou em 1999 como “novas guerras”, surgiu, com efeito, no contexto da desintegração dos Estados, que sofreram o impacto da globalização, e encontrou expressão nas designadas políticas de exclusão, assentes em dinâmicas identitárias de natureza étnica, racial ou religiosa, direcionadas essencialmente contra a população civil (Kaldor, 2012).

---

<sup>4</sup> Art.1.º: o objetivo da Carta das Nações Unidas é "desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas para reforçar a paz universal" (*Charter of the United Nations*, 1945).

<sup>5</sup> A arquitetura de segurança que dominou o conflito bipolar potenciava o estabelecimento de alianças políticas pró-ocidentais junto dos países subdesenvolvidos, sustentadas em fluxos de financiamento escassamente relacionados com o grau de pobreza dos Estados aos quais se destinavam, denotando o carácter politizado do apoio ao desenvolvimento (Duffield, 2001).

A pertinência da tese sustentada por Kaldor estava sobretudo na luz que permite incidir sobre a necessidade de repensar e adaptar as estratégias e mecanismos utilizados até então para responder às “velhas guerras”. Assistiu-se, deste modo, à humanização da agenda de segurança, que transferiu a prevalência da segurança dos Estados para passar a incidir sobre os indivíduos e as comunidades em que aqueles se inserem, e ao conseqüente alargamento do leque de funções desempenhadas pela comunidade internacional, com vista à proteção dos valores fundamentais que regiam a sua atuação e, deste modo, à manutenção da paz e segurança internacionais (Garcia e Ferro, 2013).

O presente capítulo e as subdivisões que o compõem têm como finalidade discorrer, de forma impreterivelmente breve, precisamente, sobre as dinâmicas de conflitualidade intraestatais que marcaram a década de 1990, desbloqueadas na sequência da Guerra Fria, e o modo como estas contribuíram para inviabilizar a autoridade e legitimidade das instituições estatais, minar a possibilidade de crescimento económico, e para a deterioração da situação de segurança dos Estados nos quais tiveram expressão. Paralelamente, versa-se sobre a adaptação da atuação da comunidade internacional às crises securitárias e humanitárias decorrentes das situações de fragilidade destes Estados, consubstanciada na promoção de soluções duradouras e sustentáveis.

## **2.1. NOVAS GUERRAS, NOVOS REFERENTES**

A década de 1990 observou um aumento dos conflitos intraestatais face aos *tradicionais* conflitos entre Estados. Aliado ao surgimento de novos desafios de carácter não-militar e de ameaças transnacionais e interdependentes – potenciados pelo advento da globalização –, o recrudescimento do fenómeno que Mark Duffield (1998) denominou como “conflitos pós-modernos”, culminou na necessidade de repensar e adaptar o paradigma de segurança, de acordo com as várias dimensões que lhe são intrínsecas. A teorização das “novas guerras”, impulsionada pelos estudos de Mary Kaldor no final da década de 1990, sugeria a manifestação de uma tipologia de conflitualidade armada distinta daquela teorizada por Karl von Clausewitz na sua obra *Da Guerra*, a que a autora se referiu como “velhas guerras” (Kaldor, 2005a, p.491). A *novidade* desta tipologia de conflito tinha expressão, neste sentido, em quatro dimensões: (i) atores, (ii) finalidades, (iii) métodos, e (iv) modos de financiamento (Kaldor, 2013, p.2).

A tipologia tradicional de conflitualidade associada à tese de Clausewitz ilustrava o confronto militar entre “duas partes beligerantes simétricas, geralmente Estados ou

proto-Estados com interesses legítimos” (Kaldor, 2005b, p.210), de cariz geopolítico ou ideológico (Kaldor, 2013). A estratégia na génese das “novas guerras” assentava, em contrapartida, na aquisição de controlo sobre o território através da mobilização de poder político – um processo facilitado pelas tecnologias de informação potenciadas pelo advento da globalização –, com base em dinâmicas identitárias de exclusão, de natureza étnica, racial ou religiosa, que visavam proscrever identidades e opiniões contrárias a aquelas que se procurava homogeneizar (Kaldor, 2012). Para tal, eram empregues técnicas de destabilização, por redes de atores estatais e não-estatais envolvidos no conflito – que podiam incluir forças armadas convencionais, empresas de segurança privada, mercenários, grupos jihadistas e grupos paramilitares, entre outros (Kaldor, 2013, pp.8-9) –, e que promoviam o “medo e o ódio” na população civil, incluindo diversas formas de intimidação política, psicológica e económica, estendendo-se inclusivamente a deslocações forçadas e genocídios (Kaldor, 2012).

A tese de Kaldor sustentava, com efeito, que o *novo* modelo de guerra surgia no contexto da erosão da autonomia estatal, ou da própria desintegração dos Estados, face ao impacto insustentável da globalização (Kaldor, 2005b), aqui entendido como um fenómeno de “intensificação da interconexão global – política, económica, militar e cultural – e o carácter mutável da autoridade política” (Kaldor, 2012, p.4). A globalização teve, assim, implicações no papel do Estado em relação à “violência organizada”, i.e., o monopólio sobre o uso legítimo da força de que os Estados modernos são dotados, (Kaldor, 2012, p.5), que envolveu um processo de transformação social, assente na desconstrução e descentralização do poder e autoridade dos Estados-nação (Duffield, 2001, p.164).

Neste sentido, enquanto as “velhas guerras” concorriam para o objetivo de “construção do Estado” (*statebuilding*), consubstanciado, no limite, na construção da nação; as “novas guerras” diziam respeito à “desconstrução do Estado” (*state unbuilding*), um processo muitas vezes iniciado sob o impacto da liberalização económica e cultural, com particular expressão em Estados anteriormente autoritários, caracterizados pela diminuição de receitas fiscais e aumento da corrupção, bem como pela deterioração da situação de segurança e pela degeneração dos ideais nacionais de integração (Kaldor, 2005b, p.212). Por oposição às “velhas guerras”, cujo financiamento era geralmente assegurado pelo próprio Estado, as “novas guerras” eram financiadas através da prática de um conjunto de atividades criminosas ilícitas, ilustrando um ciclo de violência que sustentava o esforço de guerra (Kaldor, 2013, p.3).

A emergência desta tipologia de conflitualidade potenciou uma vasta produção académica focada na clarificação conceptual dos *Estados falhados*<sup>6</sup> e dos *Estados colapsados*, genericamente caracterizados pela sua incapacidade de sustentação como membros da comunidade internacional (Helman e Ratner, 1993), e conseqüente dependência de fluxos constantes de assistência externa (Garcia e Ferro, 2013). William Zartman, um dos pioneiros destes estudos, salvaguardou-se da menção ao *colapso* dos Estados para descrever a disrupção da estrutura, autoridade (poder legítimo), direito, e ordem política das entidades estatais. Referia-se, assim, a um período no qual o Estado, enquanto ordem legítima e funcional, se encontrava desprovido das prerrogativas que lhe são inerentes. De modo geral, cessava o exercício do controlo sobre a população, que, por seu turno, deixava de exigir o cumprimento de determinadas funções por entender o Estado como incapaz de satisfazer tais pretensões (Zartman, 1995).

Rotberg (2004) notava que o grau de capacidade de um Estado para prover as principais garantias determinadas pelo contrato social que assume com os cidadãos é indicativo do seu desempenho e, mais genericamente, da sua classificação como *fraco*, *falhado* ou *colapsado*. A mais fundamental destas garantias seria, segundo o autor, a segurança, particularmente a segurança humana, na medida em que a provisão das demais garantias é apenas possível quando atingido um nível considerável de segurança. Com efeito, não se verificava necessário que um Estado falhasse na provisão de todas as prerrogativas que lhe competem para ser considerado *falhado*, já que existiam garantias com um peso substancial no espectro. Essencialmente, para Rotberg (2004), os Estados-Nação falhavam à luz da incapacidade ou falta de disposição para executar as tarefas fundamentais pelas quais é responsável, ficando desprovidos de um estatuto legítimo junto dos cidadãos.

As análises sobre a fragilidade dos Estados<sup>7</sup> espelhavam a interpretação tripartida das características associadas a um sistema político estável: (i) uma

---

<sup>6</sup> Pureza (2006) observou que o termo falhado enviava para a existência de uma definição implícita de sucesso, associado à condução das prerrogativas de um Estado, que perpetuava uma hierarquização normativa baseada na capacidade/incapacidade de um Estado executar determinadas funções. Call (2008) sublinhou ainda a interpretação errónea do desempenho dos Estados de acordo com quadros conceptuais e normativos ocidentais. O autor apontou determinadas críticas à abordagem dos Estados falhados que perfizeram o racional desta conceptualização como uma falácia: em primeiro lugar, caracterizou o termo como uma agregação supérflua de diferentes condições institucionais e sociais, que levava à universalização de uma única abordagem a problemas que requeriam soluções particulares (Call, 2008); por outro lado, identificou a conceção da ordem e estabilidade, enquanto solução generalizada, como problemática, na medida em que o reforço de uma ordem política assente na repressão, corrupção e discriminação poderia contribuir para substanciar uma autoridade abusiva, e exacerbar a resistência junto das populações, desconsiderando, no limite, questões de democratização, responsabilização e transparência (Call, 2008; Nay, 2013).

<sup>7</sup> Mais recentemente, a conotação negativa associada ao termo falhado, levou à generalização, sobretudo por parte de agências e organizações internacionais de desenvolvimento, da menção a graus variáveis de

autoridade nacional e centralizada capaz de garantir a segurança dentro das suas fronteiras; (ii) legitimidade assente no consentimento e participação popular; e (iii) capacidade organizacional e de gestão eficiente para implementar políticas públicas e fornecer serviços básicos à população. Este modelo teve expressão nos trabalhos de Brinkerhoff (2007), de Stewart e Brown (2009), de Call (2011), e Rodrigues (2012), embora com algumas nuances<sup>8</sup>. Além disso, os ataques ocorridos a 11 de setembro de 2001 tornaram-se precursores da identificação dos *Estados falhados* como “incubadoras de terroristas” (Garcia e Ferro, 2013). A promoção da *war on terror* enquanto máxima fundamental da estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos da América, colocava a tónica nos *Estados falhados* como catalisadores da insegurança regional e internacional, através da assunção de que as condições no Afeganistão teriam permitido o funcionamento da Al Qaeda a nível internacional (Woodward, 2006).

A incapacidade destes Estados no exercício do controlo sobre as suas regiões periféricas seria uma característica comum aos Estados falhados (Rotberg, 2004), que conduzia à sua permeabilidade a um conjunto de “fenómenos geradores de instabilidade político-social” (Duarte, 2015, p.192) e de insegurança, como seja o terrorismo e a criminalidade organizada, “que são causa e efeito de mais instabilidade” (Garcia e Ferro, 2013, p.45). A expressão geográfica do seu poder tinha, neste sentido, um impacto negativo na segurança dos países vizinhos e para a região onde se inserem como um todo (Pereira, 2014), potenciando, igualmente, riscos para a manutenção da segurança internacional (Conselho da União Europeia [CdUE], 2003). Tornava-se patente a noção de que os Estados em situação de fragilidade careciam de estruturas governativas

---

fragilidade para indicar o declínio, a debilidade ou colapso da legitimidade, autoridade e capacidade geral das entidades estatais. A fragilidade dos Estados passou também a ser endereçada por via da referência a contextos de fragilidade e é medida, desde 2016, pela OCDE, de acordo com um espetro de intensidade e expressa através de uma abordagem multidimensional que coloca em evidência considerações interdependentes de natureza económica, ambiental, política, de segurança, e social (OCDE, 2020).

<sup>8</sup> De acordo com Brinkerhoff (2007) a qualidade do sistema governativo dependia do grau de execução de funções essenciais, atinentes, por um lado, à garantia de segurança determinada pelo contrato social assumido pelo Estado em observância das necessidades dos cidadãos, da qual depende a aplicação legítima da força coerciva; à provisão eficaz de serviços básicos e de oportunidades económicas; e, finalmente, à legitimidade, no âmbito da qual o governo é responsável por assegurar a separação de poderes, pela representação inclusiva das populações e pela proteção dos direitos dos cidadãos. Stewart e Brown (2009) definiram os Estados frágeis como Estados falhados ou em risco de falhar, de acordo com a carência da expressão de autoridade, com a incapacidade de garantir as suas funções vitais, e com a falta de legitimidade, demonstrativa da ausência de aceitação pública e credibilidade das estruturas estatais. Call (2011) identificou igualmente como desafios que se colocam aos Estados, para além das lacunas a nível da provisão de serviços e bens essenciais e no âmbito da segurança, a expressão da legitimidade, aqui definida pela rejeição das regras que regulam o exercício do poder do Estado e a acumulação e distribuição da riqueza, por uma parte significativa das suas elites políticas e da sociedade. Uma distribuição desigual de recursos ou outros benefícios entre os grupos sociais, mas particularmente a inexistência de mecanismos que permitam reconciliar as pretensões de cada um, contribui para o exacerbar dos conflitos (Duffield, 2001, p.38). Rodrigues (2012, p.24) apontou como indicadores da fragilidade de um Estado a “interrupção ou erosão gradual da capacidade de resposta do Estado às necessidades dos cidadãos” e a “adoção de políticas ajustáveis que permitam gerir a mudança nas relações entre o Estado e a sociedade, mantendo o controlo do território”. Esta definição engloba as dimensões de autoridade, serviços vitais básicos e legitimidade, com base numa vinculação que o autor considerou ser de reforço mútuo.

eficazes, capazes ou dispostas a assegurar as condições básicas de sobrevivência às suas populações, nomeadamente, a segurança, a justiça e o bem-estar económico e social (OCDE, 2007a, p.2).

Esta incapacidade debilitava, por conseguinte, a própria legitimidade e autoridade do Estado, e tinha implicações negativas para o conjunto da sociedade, na medida em que colocava em causa os meios de subsistência das populações, aumentava a retração económica e propiciava a emergência de outras crises que afetavam a segurança dos indivíduos e a probabilidade de conflito violento. Pavia (2021, p.4) estabeleceu, partindo da análise do caso específico do continente africano, uma correlação entre a situação de fragilidade dos vários Estados e a verificação de determinadas condições, a saber: (i) a inexistência da sobreposição entre o Estado e a nação; (ii) um regime não-democrático; e (iii) a presença dominante do Estado na sociedade civil e na economia. Um Estado é significativamente mais propenso a encontrar-se em situação de fragilidade quando se encontrem reunidas as três condições suprarreferidas: a carência dos elementos Estado e nação em simultâneo conduz, geralmente, à implementação de regimes não-democráticos, potencialmente na raiz da implosão de conflitos armados e de condições socioeconómicas e políticas desfavoráveis ao desenvolvimento (Pavia, 2021a).

Surgia, neste sentido, a perceção de que a segurança pensada num sentido restrito não era suficiente para lidar com ameaças que colocavam diretamente em causa os direitos fundamentais dos indivíduos e o seu bem-estar económico e social. Assistiu-se, deste modo, ao início do que viria a ser a “rutura da eficácia do paradigma militar” vestefaliano<sup>9</sup> (Brito, 2016, p.29) e à introdução de uma nova agenda de segurança que procurava endereçar as ameaças que colocavam em causa a segurança das populações e o respeito pelos direitos humanos (Kaldor, 2014). A posição das entidades estatais enquanto unidades básicas do Sistema Internacional era, neste sentido, colocada em causa: o novo entendimento da segurança identificava os indivíduos como

---

<sup>9</sup> O sistema moderno dos Estados-nação introduzido em Vestefália, que assentava na existência de comunidades políticas independentes, que tinham à sua cabeça um governo reivindicador da soberania absoluta e inviolável sob o seu território e a sua população, favoreceu o entendimento de um paradigma de segurança, de acordo com o qual os Estados deveriam ser o seu “primeiro destinatário e beneficiário” (Brito, 2016, p.25). Ou seja, atentando à ideia de que a segurança do Estado seria fundamental para garantir a segurança da nação, observou-se uma valorização acrescida da vertente militar, uma vez que esta permitia assegurar a inviolabilidade das fronteiras estatais. Nas disciplinas das Relações Internacionais, foi também adotado um conceito restrito de segurança, focado no Estado-nação como referente privilegiado, na guerra como o perigo último, e na estratégia militar como o modo básico de sobrevivência (Booth, 2014). Com efeito, segundo as correntes realistas, no limite, o conceito de segurança remetia na sua génese para o conceito de “sobrevivência” (Keohane e Nye, 2012), uma associação articulada com as ideias de *self-help* e racionalidade, que enviavam para a teorização de base realista de Kenneth Waltz (1979) e John Mearsheimer (2001) sobre a maximização de base realista de Kenneth Waltz (1979) e John Mearsheimer (2001) sobre a maximização da segurança (realismo defensivo) e a maximização do poder (realismo ofensivo), respetivamente, como objetivos últimos dos Estados.

primeiros referentes da sua atuação<sup>10</sup>. Esta realidade foi formalmente conceptualizada e definida à margem da esfera académica, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), aquando da publicação do *Human Development Report* em 1994. O relatório salientava a necessidade de um alargamento do pensamento “da segurança nuclear para a *segurança humana*” (PNUD, 1994, p.22), na medida em que afirmava que esta teria sido, até aquele momento, fundamentalmente pensada de forma restrita, ao basear-se sobretudo nos Estados-nação, em detrimento das pessoas. Observava-se, inequivocamente, a ambição de tornar os indivíduos nos primeiros beneficiários da segurança, sem descurar, no entanto, a importância que o Estado tinha na garantia desta segurança (Duarte, 2015).

Neste sentido, o Relatório identificava quatro características fundamentais da segurança humana: (i) universalidade, na medida em que esta era uma preocupação de todos os Estados e das suas populações, independentemente do seu grau de desenvolvimento; (ii) interdependência, ou seja, as consequências de determinada ameaça securitária não se limitavam às fronteiras do estado onde decorriam, mas tinham potencial para afetar toda a comunidade internacional; (iii) prevenção, pela perceção de que permitia evitar o surgimento e a propagação de conflitos atempadamente, constituindo-se como menos dispendiosa do que o posterior combate às suas consequências; (iv) centralidade da pessoa humana, i.e., “preocupa-se com o modo como as pessoas vivem e respiram numa sociedade, com o grau de liberdade que têm para exercer as suas escolhas e com o grau de acessibilidade que têm ao mercado e a oportunidades sociais – e se vivem em conflito ou em paz” (PNUD, 1994, p.23).

A natureza das ameaças estendeu-se para além dos tradicionais riscos securitários percecionados: surgiu a perceção de que a segurança abrangia uma multiplicidade de dimensões afetas diretamente aos indivíduos. Com efeito, as dimensões que compunham a segurança humana debruçavam-se, essencialmente, sobre a qualidade de vida e a dignidade humana (Commission on Human Security, 2003), abrangendo diversos domínios que se caracterizavam pela sua

---

<sup>10</sup> Buzan, Wæver e Wilde (1998) introduziram uma corrente teórica que viria a ser conhecida como Escola de Copenhaga. Esta linha de pensamento negava o primado exclusivo das ameaças de cariz militar e ampliou a agenda da segurança para além dos setores tradicionais, introduzindo quatro dimensões: política, militar, ambiental, social e económica. Os principais preponentes desta corrente teórica defendiam as relações mutuamente constitutivas entre as dimensões e rejeitavam os estatocentrismos das correntes realistas, uma vez que compreendiam a existência de outros níveis de análise como o Sistema Internacional, o subsistema internacional, as unidades (Estados), as subunidades e, por fim, os indivíduos (Buzan, Wæver e Wilde, 1998).

interdependência, a saber: segurança económica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária, e política (PNUD, 1994, pp.24-25).

Não obstante a inexistência de uma definição clara e consensual presente neste Relatório, o PNUD (1994, p.24) identificava as duas principais componentes do paradigma: *livres do medo* e *livres da carência*. Queria isto dizer que, por um lado, de modo a atingir a liberdade do medo, os indivíduos deviam estar protegidos de atos e ameaças de violência física; e, por outro lado, a única forma de garantir a liberdade da carência, e assim atingir um nível satisfatório de segurança, era através de uma abordagem que permitisse endereçar as ameaças ao bem-estar socioeconómico das populações (Holliday e Howe, 2011). A introdução deste ideia traduziu-se, com efeito, no alargamento subjetivo dos referentes de segurança, igualmente detentores dos valores que a segurança internacional devia proteger, particularmente de cariz individual, como os direitos humanos fundamentais<sup>11</sup> (Gouveia, 2015a).

Em 2000, um estudo financiado pelo Banco Mundial, intitulado *Voices of the Poor*, colocou em evidência que a principal prioridade das populações inseridas em contextos de pobreza era materializada pela garantia de segurança. Surgia, na maioria das vezes, colocada num patamar de classificação superior quando comparada com o acesso a alimentação ou a alojamento (Narayan *et al.*, 2000). Esta linha de pensamento tinha como pano de fundo o *nexo segurança-desenvolvimento*, que assentava no pressuposto de que a segurança e o desenvolvimento se reforçam mutuamente: “(...) a promoção do desenvolvimento tornou-se sinónimo da procura por segurança. Ao mesmo tempo, a segurança tornou-se um pré-requisito para o desenvolvimento sustentável” (Duffield, 2001, p.37).

Ora, se a segurança criava as condições necessárias para o desenvolvimento e se, em paralelo, o desenvolvimento propiciava níveis mais elevados de segurança, também o inverso podia ocorrer: quando nenhuma destas condições se verificava, existia uma maior probabilidade de ocorrência de conflito – ou, na formulação de Collier *et al.* (2003, p.19), um maior risco de os países caírem numa “armadilha de conflito”.

---

<sup>11</sup> Kaldor (2014) considera que a expressão máxima da dimensão dos direitos humanos na segurança humana foi a introdução da doutrina da Responsabilidade de Proteger (R2P). Este princípio, introduzido em 2001 pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) defendia a obrigação moral de garantir a proteção das populações civis, vítimas da prática de atrocidades e crimes graves, através da sua integração num quadro normativo que fundamentasse a legitimidade da ação da comunidade internacional (Brito, 2016). A formulação dos fundamentos da R2P procurou cortar com a tradicional conceção associada às “intervensões humanitárias”, geralmente identificadas como o uso da força militar não-consensual e coerciva como única forma de responder a atrocidades e crimes graves contra populações civis. Esta redefinição de prioridades refletiu uma quebra com as conceções iniciais das intervenções militares na década de 1990, em nome do direito humanitário, e que resultaram no descrédito desta justificação. A nova máxima focava, deste modo, não o direito de intervir, mas a Responsabilidade de Proteger, legitimada pelo Direito Internacional (Evans, 2008).



Efetivamente, quanto mais elevado fosse o nível de insegurança, tanto menor seria a capacidade de gerar desenvolvimento, o que por sua vez causaria cada vez mais insegurança e culminaria num aprofundamento do conflito (Collier *et al.*, 2003).

Ann M. Fitz-gerald (2004) identificou os fenómenos de exclusão social nos Estados em situação de fragilidade, nos quais as elites locais tendiam a ser beneficiadas no acesso à segurança e à justiça, como um dos fatores que levava a restante população – para a qual a segurança e a justiça são consideradas preocupações centrais (OCDE, 2008) – a procurar fontes alternativas de segurança. Estas últimas, por sua vez, procuravam geralmente derrubar os regimes no poder e assumir o controlo sobre o território, levando muitas vezes ao despoletar de violentos confrontos armados que apenas exacerbavam a situação de fragilidade, instabilidade e insegurança de um Estado. De facto, a própria eclosão dos conflitos encontrava-se, geralmente, associada às dinâmicas políticas internas e à competição pelo acesso a recursos e benefícios económicos:

Quando expressa em ambientes historicamente orientados para o controlo elitista e para a restrição do espaço político, a interface entre concorrência, poder e escassez cria uma propensão para o conflito violento (Hutton, 2010, p.192).

Inversamente,

quando o poder institucional é distribuído de tal forma que cada facção potencialmente violenta pode ver os seus interesses mais eficazmente protegidos por instituições legais, o conflito violento torna-se menos atrativo (Levine, 2010, p.151).

Ou seja, o conflito e o subdesenvolvimento encontravam-se relacionados, produzindo, no limite, um círculo vicioso que subjazia, por isso, a uma relação que se mostrava contraproducente. Com efeito, sem que a garantia de um contexto de segurança seja sustentada pela simultânea promoção do desenvolvimento, existe um potencial acrescido do aprofundamento ou ressurgimento da insegurança e do conflito (Collier *et al.*, 2003).

O nexos em apreço identificava, neste sentido, o contexto político e socioeconómico dos países em desenvolvimento como principal causa de ciclos constantes de violência e pobreza (Schievels, 2019). De acordo com Fitz-Gerald (2004) a interdependência entre as dimensões era materializada em dois níveis: a nível estatal, a provisão de segurança era essencial para promover o desenvolvimento humano; e, a nível individual, a descentralização desta garantia, através do reforço da capacidade de agência dos atores locais, contribuía para o aumento da confiança nas entidades estatais. Esta conceptualização espelhava a necessidade de uma abordagem abrangente à promoção do desenvolvimento: a garantia de segurança tornava-se, com

efeito, fundamental para assegurar a subsistência das populações, para o desenvolvimento económico e social e para a proteção dos direitos humanos (OCDE, 2007a).

A humanização da agenda de segurança não pretendia, contudo, aduzir a favor do esbatimento da dimensão militar da política internacional – a segurança humana não a rejeitava, mas procurou integrá-la numa estrutura global e multidimensional. Argumentava-se, deste modo, que a segurança humana constituía um novo modelo securitário – centrado na pessoa e nas comunidades humanas – capaz de transcender as conceções neorrealistas da segurança que determinam as ações dos Estados, sem, no entanto, as desconsiderar: a segurança humana veio complementar a dimensão militar, na medida em que se entendia a compatibilidade da securitização dos indivíduos com a securitização dos Estados (Marhia, 2014).

Mais recentemente, a emergência de uma formulação normativa renovada da segurança humana, cunhada por Christine Chinkin e Mary Kaldor como “segurança humana de segunda geração”<sup>12</sup>, associou-se às “novas guerras”, particularmente no que concerne à inadequação das estratégias internacionais projetadas para lhes dar resposta (Chinkin e Kaldor, 2017a). De acordo com Maria Francisca Saraiva (2020a), esta abordagem permite ultrapassar o cariz militarizado que a proteção de civis tem vindo a assumir, na medida em que, para além de recentrar as funções militares na segurança dos indivíduos, concorrendo para a sua proteção numa perspetiva *bottom-up* –, procura articular a dimensão global com a dimensão local, numa lógica de apropriação local da resolução dos conflitos (Saraiva, 2020b).

Não obstante o reconhecimento da manutenção do modelo de violência organizada na génese das guerras *clauswitzianas* – que deu origem a críticas quanto ao ignorar das semelhanças entre as “velhas” e as “novas” guerras pela tese de Kaldor –, o surgimento de novas expressões de violência era inegável (Saraiva e Fernandes, 2020). A autora sustentava ainda que esta designação não traduzia o cariz inédito das modalidades de conflito, nem pretendia propor uma categorização empírica daquelas (L.E. Saraiva, 2020): antes, permitia compreender o processo que originou estes fenómenos e o desenvolvimento de estratégias alternativas a aquelas adotadas para

---

<sup>12</sup> O conceito “segurança humana de segunda geração” tem também expressão no trabalho de Martin e Owen (2010), que se debruça sobre o enfraquecimento da prepotência da agenda da segurança humana conforme viabilizada pelos seus principais impulsionadores, entre os quais a ONU, aludindo à possibilidade de a UE vir a assumir um papel de relevo no estabelecimento de um “novo paradigma” da segurança humana, dotado de maior clarificação conceptual e operacional, assim como de um enfoque efetivo na segurança individual.

responder à Segunda Guerra Mundial, à Guerra Fria, e à Guerra contra o Terror, desadequadas à resolução dos novos padrões de conflitualidade (Kaldor, 2005a).

De facto, a solução para as “velhas guerras” era alicerçada, ou na negociação entre as partes em confronto, ou na vitória de uma delas (Kaldor, 2005b). A mutação da sua natureza implicava, no entanto, a adaptação das formas de gestão do conflito, que deviam concorrer para restaurar a legitimidade das entidades estatais e o seu monopólio legítimo da violência. A autora sugeriu, neste sentido, que o estabelecimento de instituições estatais legítimas, capazes de garantir uma governação e segurança efetivas, era apenas possível no quadro da implementação de uma abordagem que permitisse transcender as conceções identitárias exclusivistas associadas às “novas guerras” (Kaldor, 2012). É exatamente nesta necessidade que reside a principal justificação para a classificação “novas”: a autora argumentava a favor da formulação de uma abordagem político-cosmopolita<sup>13</sup>, que previa a centralidade dos direitos individuais e do respeito pelo Estado de direito no âmbito da execução de intervenções internacionais políticas, militares ou económicas (Kaldor, 2005b), com vista à construção de confiança na autoridades públicas e no restabelecimento do Estado de direito que rege a sua atuação (Kaldor, 2012).

Efetivamente, face às novas ameaças transnacionais, que surgiram no contexto das “novas guerras” (Saraiva e Fernandes, 2020), a comunidade internacional viu-se obrigada a empreender um processo de adaptação político-institucional e operacional da sua abordagem de intervenção, assente no paradigma emergente prevalecente da segurança humana, com vista à manutenção da paz e segurança internacionais.

## **2.2. NOVAS DIMENSÕES DE INTERVENÇÃO: DA CONSTRUÇÃO À SUSTENTAÇÃO DA PAZ**

Conforme observado no capítulo precedente, o final da Guerra Fria possibilitou a manifestação efusiva de conflitos intraestatais dentro dos Estados recentemente independentes, sobretudo na antiga zona de influência soviética e no continente africano, de carácter religioso ou étnico, e muitas vezes envolvendo violência e crueldade invulgares, anteriormente bloqueados pela conjuntura bipolar. Este novo padrão de conflitualidade, de cariz multinível e assimétrico, e que tinha lugar num “quadro de conflito prolongado em curso” (Saraiva, 2011, p.16), potenciou o colapso das

---

<sup>13</sup> Mary Kaldor faz uso do termo “cosmopolita” para se referir a uma visão política assente no respeito pelos princípios da tolerância, multiculturalismo, civismo e democracia, e respeito pelos direitos humanos como valores regentes do direito internacional que devem orientar a atuação das comunidades políticas (Kaldor, 2012).

instituições estatais, “especialmente da polícia e do sistema judicial”, que exacerbou a fragilidade das estruturas nacionais de governação e o desrespeito pelos direitos humanos e pelo Estado de direito (*Suplement to An Agenda for Peace A/50/60-S/1995/1*, 1995, para.13).

Ora, as ameaças à paz deixavam de estar exclusivamente associadas à noção de guerra, passando a abranger situações que colocavam em risco os valores e normas que regiam a atuação da comunidade internacional (Saraiva, 2019). Os conflitos intraestatais que marcaram a década de 1990 converteram-se, neste sentido, em “guerras da comunidade internacional” (Cravo, 2013, p.24). A ambição de enquadrar a segurança dos Estados num quadro coletivo de cooperação, materializada através da criação da ONU no pós-Segunda Guerra Mundial (1945) – que observou um início moroso, sobretudo devido às tensões entre os Estados Unidos e a União Soviética, e consequentes bloqueios no CSNU –, ganhava, com efeito, um novo ímpeto. Como tal, consolidava-se a perceção acerca da necessidade de alargamento da natureza e dos objetivos que orientavam, até então<sup>14</sup>, a prestação de apoio pela comunidade internacional.

A década de 1990 foi, com efeito, palco da implementação de operações que se enquadravam na doutrina das operações de paz de segurança geração (Goulding, 1993), multifuncionais (Hatto, 2014) ou multidimensionais (Call, 2015), caracterizadas pelo alargamento do leque de funções abrangidas pelo mandato das operações, em matéria de reconstrução e reconciliação institucional (Mason e Quinn, 2006). Tornava-se, assim, evidente o paralelismo entre a evolução do paradigma securitário e a abordagem da comunidade internacional à gestão de crises: a transição de uma conduta que privilegiava a contenção e cessar das hostilidades, e que “não permitia em nenhuma circunstância alterar a situação política ou militar em que se encontrassem, seja por meios militares ou não-militares” (Findlay, 2002, p.5), para uma que procurava promover soluções duradouras e sustentáveis para os conflitos (Mason e Quinn, 2006).

Em 1992, a publicação do Relatório intitulado *Uma Agenda para a Paz*, redigido pelo então-SGNU Boutros-Ghali, introduziu um quadro conceptual das dimensões de

---

<sup>14</sup> Durante a Guerra Fria, as operações de *peacekeeping* (manutenção da paz) das Nações Unidas eram em grande parte de carácter militar, geralmente destacadas após um cessar-fogo, mas antes de ter sido negociada uma solução para o conflito em questão. De facto, um dos seus principais objetivos passava pela criação de condições em que as negociações para uma resolução do conflito pudessem ter lugar. Exemplo de tal intervenção é a primeira missão oficial de *peacekeeping* no quadro da ONU (UNEF), estabelecida em 1956 (*Resolução 1000 AGNU*, 1956), na sequência da Crise do Suez. No final da década de 1980, surgiu um novo modelo de operações de manutenção da paz, que tinha lugar na sequência da adoção de um acordo de paz, com vista a apoiar a sua implementação (*An Agenda for peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping A/47/277-S/24111*, 1992)

intervenção que orientavam a atuação da ONU, em conformidade com a sua carta fundadora<sup>15</sup>. Eram, neste sentido, identificadas quatro áreas de ação: (i) *preventive diplomacy* (diplomacia preventiva), caracterizada como uma ação para prevenir o surgimento de disputas, evitar a escalada de tensões existentes e limitar a extensão dos conflitos aquando da sua emergência; (ii) *peacemaking* (estabelecimento da paz), que procura alcançar um acordo de paz entre as partes, através do recurso aos mecanismos pacíficos de resolução de conflitos estipulados pela Carta das Nações Unidas (art.33º); (iii) *peacekeeping* (manutenção da paz), definido como “o destacamento da presença das Nações Unidas no terreno, até ao momento [*hitherto*] com o consentimento das partes”, através de contingentes militares e/ou policiais, e civis; e, finalmente, a introdução do conceito de (iv) *post-conflict peacebuilding* (consolidação/construção da paz pós-conflito), intimamente relacionado com os anteriores, definido como uma “ação para identificar e apoiar as estruturas que tenderão a reforçar e consolidar a paz, a fim de evitar uma recaída no conflito” (*An Agenda for peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping A/47/277-S/24111*, 1992, para.21).

O conceito de *post-conflict peacebuilding* foi aqui apresentado como um silo institucional e setorial de intervenção (Caparini e Milante, 2017), cuja operacionalização deveria seguir-se ao *peacemaking* e ao *peacekeeping*, e se distinguiu da *preventive diplomacy*, na medida em que, enquanto o principal objetivo daquela era prevenir um conflito, o *peacebuilding* concorria para evitar a sua reincidência (King e Matthews, 2012). Assim, advogava-se que a consolidação da paz e a promoção de um sentimento de confiança e bem-estar nas populações abrangia atividades em matéria de

desarmamento das partes anteriormente em conflito e restauração da ordem; detenção e possível destruição de armas; repatriamento de refugiados; aconselhamento e formação dos membros do setor de segurança; monitorização de eleições; proteção dos direitos humanos; reforma ou reforço das instituições governamentais e promoção de processos formais e informais de participação política<sup>16</sup> (*A/47/277-S/24111*, 1992, para.55).

A formulação na base desta nova dimensão de intervenção assentava no reconhecimento de que o estabelecimento da paz de forma duradoura era apenas possível quando endereçados os problemas económicos, sociais, culturais e

---

<sup>15</sup> Apesar de não haver referência, na Carta, à gestão de crises e às dimensões que para ela concorrem, o Capítulo VI – Solução Pacífica de Controvérsias”, o Capítulo VII – “Ação em Caso de Ameaça à Paz, Rutura da Paz e Ato” de Agressão”, e o Capítulo VIII – “Acordos Regionais”, estabelecem o quadro legal para a atuação internacional (Saraiva, 2011). “A solução encontrada tem sido a da interpretação extensiva dos poderes literalmente previstos, numa fronteira entre as disposições de cada um daqueles capítulos, mas apoiando-se sempre no preâmbulo da Carta das Nações Unidas e no seu objetivo primordial de manutenção da paz e da segurança internacionais” (Gouveia, 2015b, p.283).

<sup>16</sup> No Relatório foi também feita referência ao processo de remoção de minas terrestres como uma atividade que recaí sobre o âmbito de intervenção, tanto do *peacekeeping*, como do *peacebuilding* (*A/47/277-S/24111*, 1992, para.58).

humanitários subjacentes ao conflito (A/47/277-S/24111, 1992, para.57). Este exercício implicava uma abordagem sustentada e cooperativa, cujas probabilidades de sucesso dependiam, em larga medida, dos esforços inicialmente empreendidos de *peacemaking* e de *peacekeeping* (para.57). Estes esforços, por sua vez, eram pensados de acordo com uma formulação predominantemente *top-down* (King e Matthews, 2012, p.278), que não previa o envolvimento substancial dos atores locais. Queria isto dizer, que o *peacebuilding*, conforme concebido na *Agenda para a Paz*, antecipava um papel de revelo, e até mesmo de exclusividade, a assumir por parte dos atores externos (Pugh, 2000).

A publicação do *Suplemento à Agenda para a Paz* em 1995, que enfatizava a legitimidade do conceito amplamente reconhecido de *post-conflict peacebuilding*, identificava, igualmente, os contextos nos quais o *peacebuilding* podia ter lugar: o primeiro caso traduzia a formulação constante do Relatório de 1992, sendo caracterizado pela intervenção pós-negociações de paz (*peacemaking*), cuja implementação estivesse a ser monitorizada por uma operação de *peacekeeping*; a segunda situação dizia respeito à intervenção que não fosse precedida por uma operação de *peacekeeping*, podendo tratar-se de um potencial conflito (dimensão preventiva) ou de um conflito cuja eclosão já se tivesse verificado (*post-conflict*) (A/50/60-S/1995/1, 1995). O Suplemento passou a reconhecer, neste sentido, o valor acrescentado do *peacebuilding*, não só em contexto de pós-conflito, como na prevenção de tais situações (Ryan, 2013). Apesar da distinção entre as situações em epígrafe, a finalidade da intervenção em ambas era a criação de estruturas que facilitassem a institucionalização da paz (A/50/60-S/1995/1, 1995, para.49)..

Segundo Stephan Ryan, em complementaridade, a *Agenda para a Paz* (1992) e as posteriores<sup>17</sup> *Agenda para o Desenvolvimento* (1994)<sup>18</sup> e *Agenda para a Democratização* (1996)<sup>19</sup>, revelavam a consolidação do conceito de *peacebuilding* em torno de quatro pilares: (i) segurança, (ii) desenvolvimento, (iii) democratização e (iv) direitos humanos (Ryan, 2013, p.29). O *peacebuilding* era, assim, concebido como uma abordagem que permitiria fomentar uma cultura de paz e de democracia, através de

---

<sup>17</sup> Publicadas na senda da *Agenda para a Paz* (1992), com vista a consolidar a interdependência entre as dimensões da paz, do desenvolvimento e da democracia, em termos de boa governação (Ryan, 2013).

<sup>18</sup> "(...) o *peacebuilding* proporciona a oportunidade de estabelecer novas instituições, sociais, políticas e judiciais, que podem impulsionar o desenvolvimento" (*An Agenda for Development A/48/935*, 1994, para.23). Além disso, enfatiza a interdependência entre a paz e o desenvolvimento, reconhecendo que, "a não ser que haja reconstrução e desenvolvimento após um conflito, pode haver pouca expectativa de que a paz perdure" (para.22);

<sup>19</sup> "Toda a extensão da assistência prestada pelas Nações Unidas, desde o apoio a uma cultura de democracia até à assistência na construção de instituições para a democratização, pode muito bem ser entendida como uma componente-chave do *peacebuilding*" (*[ST/DPI/1867*, 1996, para.46).

esforços para endereçar as causas económicas, sociais, culturais, humanitárias e políticas subjacentes ao surgimento de conflitos, procurando, no limite, reforçar as bases do desenvolvimento, e contribuir para alcançar uma paz duradoura (*An Agenda for Democratization [ST/DPI/1867*, 1996, para.46). Nas palavras de Boutros-Ghali,

Existe uma ligação óbvia entre as práticas democráticas – tais como o Estado de direito e a transparência na tomada de decisões – e a obtenção de uma verdadeira paz e segurança em qualquer ordem política nova e estável. Estes elementos de boa governação precisam de ser promovidos em todos os níveis das comunidades políticas internacionais e nacionais (*A/47/277-S/24111*, 1992, para.59).

Nesta linha, o *peacebuilding* materializou-se, segundo alguns autores, na promoção do “sonho liberal”<sup>20</sup>, sustentado no triunfo do liberalismo no final da Guerra Fria, que colocava num patamar suprásumo o nível de análise individual e os direitos humanos que lhe são inerentes, assim como a estabilidade das democracias liberais (Cravo, 2013, p.22). Favorecia-se, neste sentido, a reconstrução das relações entre o Estado e a sociedade à imagem das democracias liberais e das economias de mercado que caracterizavam os Estados ocidentais, numa ótica de transposição de modelos (Duffield, 2001). Esta apologia assentava no entendimento das sociedades liberais como “receitas globais para o desenvolvimento, a paz e a estabilidade” (Yannis, 2002, p.825). A própria *Estratégia de Segurança Europeia*, adotada em 2003, sublinhava que

a melhor proteção para nossa segurança é um mundo de Estados democráticos bem governados. Difundir a boa governança, apoiar as reformas sociais e políticas, lidar com a corrupção e o abuso de poder, estabelecer o Estado de direito e proteger os direitos humanos são os melhores meios para fortalecer a ordem internacional (CdUE, 2003, p.12).

A intenção era, neste sentido, transformar os Estados da periferia em entidades cooperativas, representativas e estáveis (Duffield, 2001), de modo a permitir-lhes tornar-se membros pacíficos e produtivos da comunidade internacional (Paris, 2004), ultrapassando a condicionalidade que os caracterizava como *Estados falhados* (Helman e Ratner, 1993). Tal asserção sugeria que a “boa governação e a democratização são necessárias para construir a capacidade institucional que permita absorver eficazmente o apoio externo” (Kang, 2006, p.232). As três *Agendas* em apreço contêm inclusivamente múltiplas referências à relação entre práticas democráticas – aqui caracterizadas como sinónimo de boa governação –, o desenvolvimento, e a

---

<sup>20</sup> A doutrina da Paz Liberal conheceu o seu apogeu no período que sucedeu ao fim da Guerra Fria, tornando-se na mais proeminente teoria da paz no final do século XX. Numa análise final, a segurança dependia da promoção de instituições liberais que protegessem o liberalismo, encorajando à constituição de sistemas democráticos, ao respeito universal pelos direitos humanos e pelo desenvolvimento da sociedade civil. Apesar da restrita formulação do seu antecedente teórico, i.e., a Teoria da Paz Democrática, que traduzia a premissa de que os Estados democráticos não travavam guerras entre si (Doyle, 1983), a teoria passou a ser aplicada aos conflitos intraestatais (Mason e Quinn, 2006; Ryan, 2013).

concretização de uma paz duradoura, que permita gerir a conflitualidade entre os interesses étnicos, religiosos, e culturais, de forma a minimizar o risco de conflito violento interno (A/47/277-S/24111, 1992, para.59; A/48/935, 1994, para.120; [ST/DPI/1867, 1996, para.121).

Contudo, segundo Chinkin e Kaldor, a aplicação da Paz Liberal baseava-se na ideia errónea de compromisso entre os responsáveis pela violência, assumindo-se que as partes beligerantes estariam recetivas “ao mantra dos pacificadores internacionais de uma sociedade pós-conflito construída em torno da democracia, dos direitos humanos, dos mercados livres e do Estado de direito” (Chinkin e Kaldor, 2017, p.376). Efetivamente, sugeria-se que o cariz padronizado das intervenções, subjacentes a uma lógica *top-down* da assistência externa, podia resultar numa falta de sensibilidade em relação às necessidades locais (Cravo, 2013), e à conseqüente deslegitimação dos programas desenvolvidos (Newman, 2013). Como sublinhou Almeida Cravo,

Cingindo-se a reproduzir a sua clara matriz ocidental em países, na sua esmagadora maioria, não-ocidentais, esta abordagem refletia um esquema eurocêntrico pré-concebido, fechado a experiências multiculturais e a um maior papel dos agentes locais em determinar a agenda da reconstrução do seu próprio país (Cravo, 2013, p.28).

Além disso, o *peacebuilding* foi frequentemente associado aos processos de *nation-building* (Bertram, 1995) ou de *statebuilding*. (Caplan, 2004; Chandler, 2017; Manning, 2008). Segundo Elisabeth King e Robert Matthews, este encadeamento assentava, porém, numa dinâmica de securitização da consolidação da paz, que procurava formatar os Estados afetados pelo conflito e aqueles em situação de fragilidade à luz das agendas das grandes potências do Norte Global (King e Matthews, 2012). Ademais, assumia um foco estritamente centrado no Estado (*state centric*) (Joshi, Lee e Ginty, 2014) que, na opinião de Kaldor (2012), fomentava a reincidência do conflito.

Por outro lado, na visão de alguns autores, que recuperaram a formulação postulada por Johan Galtung (1964, 1969) acerca da distinção entre a *paz negativa* – “ausência de violência e de guerra” –, e a *paz positiva* – “integração da sociedade humana” (Galtung, 1964, p.2) –, o *peacebuilding* enquadrava duas dimensões distintas mas interrelacionadas, designadamente a prevenção do conflito armado ou o retorno a uma situação de ausência de violência (dimensão negativa); e paralelamente, a atenção às causas primárias e estruturais do surgimento de conflitos (dimensão positiva) (Cravo, 2013; 2015). Efetivamente, como defendido por alguns autores, se o conflito é um fenómeno natural que tem origem em interações sociais, podendo até contribuir para o progresso de uma sociedade (Lederach, 2003), a paz deveria ser entendida como a



capacidade para gerir e transformar, de forma construtiva e pacífica, o conflito (Mahmoud e Makoond, 2017). Por outras palavras,

O *peacebuilding*, seja na fase pós-conflito ou como esforços para evitar a eclosão de um conflito, depende da capacidade para transformar a situação de conflito, de uma situação de violência potencial ou real, para uma situação de relações de cooperação pacíficas capazes de promover a reconciliação, reconstrução, e o desenvolvimento económico e social a longo prazo (Rasmussen, 1997 *apud* Meernik e Mason, 2006, p.4).

Neste sentido, a paz positiva envolvia uma interação social construtiva e a gestão não-violenta do conflito, que permitia atender às necessidades dos indivíduos, nomeadamente a liberdade do medo e da carência, com base num equilíbrio autossustentável (Caparini e Milante, 2017), entre o custo elevado da violência e os benefícios substanciais da paz (Meernik e Mason, 2006). Para os defensores de uma visão extrema do *peacebuilding*, este tinha como objetivo eliminar a pré-disposição das partes em conflito para recorrer à violência (Most e Starr, 1989), e não apenas endereçar as causas estruturais para o seu surgimento (Doyle e Sambanis, 2000), aceitando o conflito como “expectável” (Diehl, 2006). A positivação da paz como dimensão do *peacebuilding* foi confirmada, ainda que de forma limitada, com a publicação do Relatório *Brahimi* em 2000, que se referia ao *peacebuilding* para definir as atividades que concorrem para restabelecer os alicerces da paz e “fornecer os instrumentos para construir sobre esses alicerces algo que é mais do que apenas a ausência de guerra” (*Brahimi Report A/55/305*, 2000, para.13).

Desde a introdução do *peacebuilding* no seio das Nações Unidas em 1992, a dimensão tem vindo a ser objeto de discussão em diversas ocasiões, contribuindo para a sua revisão e adaptação às adversidades com as quais as operações implementadas se vindo a deparar. Em 2005, o estabelecimento da Arquitetura de *Peacebuilding* da ONU (PBA) na sequência da adoção da Resolução 1645 do CSNU (2005) e da Resolução 60/180 da AGNU (2005), que criaram a Comissão de Consolidação da Paz (PBC), atribuiu uma renovada atenção à necessidade de conceber as condições mínimas para uma paz sustentável nos Estados em situação de pós-conflito (*Resolução 1645 CSNU*, 2005; *Resolução 60/180 AGNU*, 2005). Na génese da criação desta Arquitetura estava a ambição de colmatar as lacunas a nível normativo, político, operacional e de capacidades que minavam a prestação de assistência por parte da ONU à concretização de uma paz duradoura<sup>21</sup> (Call, 2015).

---

<sup>21</sup> Call (2015, pp.4-5) identificou quatro lacunas que levaram ao estabelecimento da PBA: (i) uma lacuna de influência, que demonstrou a necessidade de manter na agenda os Estados nos quais uma operação de *peacekeeping* tivesse findado; (ii) uma lacuna de coordenação, que evidenciou a importância de conceber estratégias e políticas coerentes entre todos os atores envolvidos; (iii) uma lacuna na mobilização de

A partir de 2009, várias organizações regionais do Sul Global começaram a reivindicar processos em matéria de *peacebuilding* desenvolvidos e liderados a nível nacional; noutras palavras, operacionalizados com base no princípio da apropriação nacional (*national ownership*) (Call, 2015). As experiências conturbadas do Afeganistão e do Iraque puseram em causa os pressupostos da manutenção temporária do poder executivo do Estado por missões internacionais militares ou civis, e desafiaram as abordagens *top-down* inspiradas pelo liberalismo e por modelos e capacidades orientadas para o exterior<sup>22</sup> (Call, 2015).

A primeira revisão quinquenal mandatada<sup>23</sup> da PBA, em 2010, deu origem a um Relatório cujas conclusões reconheceram que o "limiar do sucesso" (*Review of the United Nations peacebuilding architecture A/64/868-S/2010/393*, 2010, para.10) estabelecido em 2005 não tinha sido, no entanto, alcançado. As suas recomendações aludiram, entre outros aspetos, a uma mais genuína aplicação da apropriação nacional, considerado um "imperativo" e "absolutamente essencial" (para.18) particularmente no processo de planeamento das atividades (para.50); ao envolvimento das organizações regionais na consolidação da paz, numa lógica de "apropriação regional e continental" (para.62); e à adaptação da abordagem sequencial do *peacebuilding*, que não correspondia à realidade mutacional das fases do conflito no terreno (para.22-24).

O segundo processo de revisão da PBA teve início em junho de 2014 e ficou concluído em abril de 2016, com a adoção de duas resoluções substancialmente idênticas (*twin resolutions*) pelo CSNU e pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Estas resoluções foram as mais abrangentes alguma vez adotadas sobre a consolidação da paz nas Nações Unidas, e aperfeiçoaram o entendimento do *peacebuilding* enquanto processo inerentemente político e multidimensional, partilhado pelo Governo e outros intervenientes nacionais (*Resolução 2282 CSNU*, 2016; *Resolução 70/262 AGNU*, 2016). Tratava-se, portanto, de uma reformulação abrangente dos pressupostos atinentes ao *peacebuilding*, que colocava a tónica na necessidade de endereçar as causas primárias e estruturais que potenciam o surgimento e reincidência

---

financiamento, que as agências das Nações Unidas não eram capazes de garantir de forma sustentável; e (iv) e uma lacuna na avaliação e no sistema de *early warning*, que permitisse a análise sistemática de potenciais conflitos.

<sup>22</sup> Referindo-se ao Afeganistão, Fernandes (2021) sublinhou que num Estado caracterizado pela ausência de legitimidade e poder das entidades estatais, no qual não é garantida à população a execução das suas funções básicas, "a ideia de fazer um exercício de engenharia social e de transformação cultural – recriando o Estado e a sociedade de acordo com os valores que a boa consciência ocidental pretende – foi um ignorar gritante da realidade que acabou de forma dramática" (Fernandes, 2021).

<sup>23</sup> Em conformidade com o para.27 da Resolução 1645 CSNU (2005).

dos conflitos, subjacente ao conceito introduzido de *paz sustentável* ou *sustentação da paz*<sup>24</sup> (Resolução 2282 CSNU, 2016, para.2; Resolução 70/262 AGNU, 2016, para.2)

De acordo com as Resoluções, sustentar a paz constituía, em simultâneo, um “objetivo” e um “processo” que abrangia um conjunto de atividades destinadas a “prevenir a eclosão, escalada, continuação e recorrência do conflito” (Resolução 2282 CSNU, 2016, preâmbulo). Observava-se, neste sentido, a reorientação da implementação do *peacebuilding*, numa lógica emancipatória face à anterior limitação do contexto de pós-conflito<sup>25</sup> – como último reduto do espectro de intervenção –, que devia concorrer para a criação de um efeito sinérgico e integrado entre as dimensões do desenvolvimento, paz e segurança, e direitos humanos, que perfazem os três pilares de atuação das Nações Unidas (preâmbulo).

Esta alteração passava a materializar, com efeito, a “diluição das técnicas de intervenção no ciclo do conflito” (Saraiva, 2011, p.21), i.e., a utilização dos vários instrumentos de gestão de crises, em todas as fases do conflito, numa lógica de complementaridade e até de sobreposição (Saraiva, 2011). O esbatimento gradual da distinção entre o *peacemaking*, o *peacekeeping* e o *peacebuilding* é uma tendência visível nas atuais operações multidimensionais da ONU, cujos mandatos preveem a prestação de apoio às negociações de paz e à sua subsequente implementação, a par da proteção de civis e promoção dos direitos humanos, e simultânea reconstrução e reforma das instituições nacionais, num contexto marcado pela permanência de violência e conflito (Wählich, 2020).

Além da sua sustentabilidade *lato sensu*, as resoluções advogavam pela autossuficiência da paz, consubstanciada no princípio de “apropriação e liderança nacional” (para.3), do qual dependia o sucesso do *peacebuilding*:

[a paz] deve ser genuína e gradualmente construída por um processo de acomodação por parte dos intervenientes nacionais, públicos e privados, que estão melhor posicionados para compreender as dinâmicas locais que condicionam a consecução dos

---

<sup>24</sup> A introdução deste termo não tem o propósito de substituir o *peacebuilding*, nem deve suscitar a distinção em termos práticos entre ambos, na medida que concorrem igualmente para reduzir o risco de conflito e a da sua reincidência, não pressupondo a redefinição das responsabilidades e mandatos das entidades da ONU (UN Peacebuilding Support Office, 2017). Trata-se de uma estrutura agregadora das atividades que concorrem para a construção da paz sustentável, que consubstancia e integra uma definição alargada do *peacebuilding* (Caparini e Milante, 2017a).

<sup>25</sup> O potencial preventivo do *peacebuilding* quanto à reincidência de conflitos violentos não era uma dimensão nova da sua agenda; a principal inovação na base desta reformulação traduziu-se na perceção de que as atividades que concorrem para a consolidação e sustentação da paz deviam ser implementadas ao longo de todas as fases do conflito, e não apenas “depois da paz ter sido negociada ou imposta” (Relatório do SGNU S/2001/394, 2001, para.11), conforme previsto na Agenda para a Paz (1992). Note-se que Call e Cook (2003, p.240) já teriam argumentado que o *peacebuilding* “não deve estar limitado a sociedades em contexto de pós-conflito”.

objetivos de consolidação da paz (*Challenge of sustaining peace A/69/968–S/2015/490*, 2015, para.41).

De facto, a exclusão política de determinados setores da sociedade teria já sido identificada como um dos principais fatores que conduziam à reincidência do conflito (*Relatório do SGNU A/67/499–S/2012/746*, 2012, para.4). Reconhecia-se, neste sentido, que a responsabilidade primária de definição das “prioridades, estratégias e atividades destinadas à sustentação da paz” recaía sobre as autoridades nacionais dos Estados nos quais eram implementadas (*Resolução 2282 CSNU*, 2016, preâmbulo). A “escala e natureza” (preâmbulo) deste desafio exigiam a concretização plena da inclusão de todos os segmentos da sociedade na definição e condução das atividades a empreender, incluindo organizações da sociedade civil, grupos tradicionalmente marginalizados, como mulheres e jovens, e o setor privado (preâmbulo), de modo a acautelar as necessidades de todos os atores envolvidos (para.3).

Os Relatórios e Resoluções subsequentemente adotados sobre o *peacebuilding* e a paz sustentável<sup>26</sup> reafirmaram o imperativo da sustentação da paz com base numa formulação local do *peacebuilding* (*local peacebuilding*) (*Relatório do SGNU A/74/976–S/2020/773*, 2020, para.25), que reconhecia que a sustentação da paz era apenas possível quando liderada e apropriada localmente, i.e., quando as populações, grupos locais e instituições nacionais de determinado Estado concebiam a estratégia e definiam as respetivas prioridades a implementar, sendo apoiadas em matéria de recursos por atores externos (Vernon, 2019). A alternativa a esta abordagem passava por duas categorias de crescente inviabilidade face à concretização da apropriação nacional: (i) a gestão do processo cabia ao nível local, mas a abordagem era transposta do exterior; e (ii) o processo, definido com base nas prioridades e agendas dos intervenientes externos, era somente implementado localmente (Vernon, 2019, p.3).

Tal adaptação dos pressupostos de intervenção subjacentes ao *peacebuilding* sugeria uma tentativa de contrariar a lógica *top-down* da assistência externa, que se revelava contraproducente e desconectada das necessidades locais. De facto, segundo Cedric de Coning, a era em que a construção da paz é sinónimo de prossecução de um “estado final” da Paz Liberal encontra-se em declínio. O autor sustenta ter havido uma alteração pragmática à abordagem do *peacebuilding*, motivada pelo seu

---

<sup>26</sup> Os Relatórios (2018, 2019, 2020, 2021 e 2022) e Resoluções (2018, 2020) adotados até à data de escrita da presente dissertação têm reafirmado o compromisso das Nações Unidas e das suas organizações e agências parceiras, de âmbito regional e internacional, com a prevenção dos conflitos, o *peacebuilding* e a sustentação da paz, como princípios fundamentais da manutenção da paz e segurança internacionais. Os Documentos convergem na importância de promover soluções locais para os conflitos, sublinhando o papel de relevo que a sociedade civil e as organizações regionais assumem na definição e implementação dos processos; assim como na necessidade de continuar a empreender esforços no sentido da mobilização sustentável de recursos para financiar o *peacebuilding* (*Our Common Agenda*, 2021, p.60).

reconhecimento como uma atividade política que deve evitar a formulação de soluções pré-concebidas e modelos *one-size-fits-all* (Coning, 2018). Existe, com efeito, uma tentativa de identificar e apoiar as capacidades nacionais políticas e sociais, com vista a sustentar a paz internamente, que denota um afastamento da doutrina da Paz Liberal: a consolidação da paz "requer uma perspetiva de segurança humana", numa lógica *bottom-up*, que dá expressão concreta às ideias de apropriação nacional e ao envolvimento da comunidade local e da sociedade civil nestes processos<sup>27</sup> (Coning, 2018). O objetivo seria a aplicação de uma abordagem mais flexível, "adaptável" (*adaptive peacebuilding*), que vai beber ao entendimento do *peacebuilding* como veículo para sustentar a paz, e cujo foco é atinente aos meios e processos de construção da paz, e que este "estado final" se encontra aberto a interpretações específicas do contexto da paz de cada Estado. A construção da resiliência das instituições do Estado, fundada na capacidade para gerir os fatores internos e externos de tensão, poderia ser apoiada por agentes externos mas, no limite, deveria ser um processo que deriva da vontade política dos atores nacionais procederem a tais mudanças (Coning, 2018).

Erguer os alicerces para a consolidação da paz e da estabilidade, a fim de evitar a eclosão ou reincidência do conflito, pressupunha, neste sentido, a formulação de uma abordagem abrangente, coordenada e coerente (*Resolução 2282 CSNU*, 2016, para.12), conexas a uma multiplicidade de dimensões e atividades<sup>28</sup>, entre as quais se destacavam: (i) processos políticos, incluindo a realização de eleições, a promoção do diálogo inclusivo e da reconciliação, e a capacitação dos níveis nacionais e subnacionais na gestão de conflitos; (ii) segurança, como seja a desminagem, programas de Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (DDR), e RSS; e (iii) Estado de direito e direitos humanos, incluindo o acesso à justiça, justiça de transição, promoção e proteção dos direitos humanos e proteção de civis (UN Peacebuilding Support Office, 2017).

---

<sup>27</sup> Não obstante os esforços empreendidos no âmbito do redirecionamento do *peacebuilding* para uma dimensão essencialmente endógena, adaptada ao contexto particular de cada Estado, na ótica de Cravo (2013), as atividades que concorrem para a sustentação da paz, como a RSS, e a promoção do Estado de direito e dos princípios da boa governação continuam a moldar-se pela preconização da reprodução do modelo de Estado weberiano no Sul Global.

<sup>28</sup> Além das dimensões e respetivas atividades supramencionadas, foram também enunciadas dimensões respeitantes a (iv) serviços sociais, tais como acesso a água e saneamento, e saúde e educação; (v) funções centrais do Governo, particularmente a promoção do exercício da administração pública e da gestão financeira com base nos princípios da transparência, responsabilidade e anticorrupção; e (vi) revitalização económica e meios de subsistência, incluindo o acesso a oportunidades de emprego e infraestruturas (UN Peacebuilding Support Office, 2017).

Observava-se, neste sentido, que a sustentação da paz implicava a promoção do progresso em três áreas<sup>29</sup> distintas mas interligadas, designadamente, a (i) governação, a (ii) segurança, e o (iii) Estado de direito (Hurwitz e Peake, 2004, p.3) ou, de forma mais abrangente, mas correspondente, a (i) política, a (ii) militar, e a (iii) jurídica (Mullenbach, 2006, p.57). Esta formulação assentava no pressuposto de que instituições estatais eficazes e responsáveis, que atuam com base nos princípios da boa governação, são uma pré-condição para o desenvolvimento económico, reenviando para a relação de reforço mútuo entre segurança e desenvolvimento. Ora, o estabelecimento de tais instituições e a conseqüente potencialidade de crescimento económico, enquadrados em reformas sociais, económicas, culturais e políticas, é apenas possível quando alcançado um ambiente seguro (Joshi, Lee e Ginty, 2014). É precisamente para este objetivo final que concorre o estabelecimento que um setor de segurança eficaz, profissional e responsável e o restabelecimento do Estado de direito (Hurwitz e Peake, 2004). O *como?* constitui objeto de discussão do capítulo subsequente.

---

<sup>29</sup> Conforme se procurou demonstrar anteriormente (*vide* nota de rodapé n.º28), a sustentação da paz pressupõe uma abordagem multidimensional que se estende além das três dimensões enunciadas. Contudo, para efeitos da presente dissertação, é dada prevalência àquelas em epígrafe, na medida em que é para a sua concretização que a RSS – conceito central à investigação – concorre.

### 3. REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA

Com base na percepção de que um setor de segurança operacionalmente ineficiente e cívica e democraticamente irresponsável representa um forte obstáculo ao lançamento das bases para a consolidação da paz e o desenvolvimento sustentável (*Resolução 2151 CSNU, 2014*), a RSS tem vindo a ser, sobretudo a partir dos últimos anos da década de 1990, entendida como um elemento crucial dos processos de estabilização e reconstrução de um Estado (*S/PRST/2005/30, 2005*), i.e., como pilar das agendas emergentes de *peacebuilding* e *statebuilding* (Sedra, 2017).

A humanização dos pressupostos que orientavam a prestação de assistência em matéria de segurança, por um lado, e a diligente associação das dimensões da segurança e do desenvolvimento, por outro, – decorrente das dinâmicas emergentes de conflitualidade no Sul Global na década de 1990 –, impulsionou a “*developmentalization of security*” (Sedra, 2017, p.52). Este fenómeno colocou em evidência as principais contradições entre o tradicional modelo de assistência característico da Guerra Fria – o designado *train-and-equip*, focado unicamente na capacitação operacional das forças de segurança –, e o modelo em desenvolvimento da RSS, de cariz holístico, assente na complementaridade entre as várias dimensões conexas dos setores de segurança (Sedra, 2017).

O conceito e a agenda que subjazem à RSS têm vindo a ser endereçados, desde o seu impulsionamento pelo Reino Unido, em 1999, por várias organizações internacionais e regionais, entre as quais se destacam a ONU – enquanto expoente máximo do multilateralismo com vista a manutenção da paz e segurança internacionais – e a UE, cujo modelo de gestão de crises tem vindo a assumir crescente preponderância no panorama securitário internacional (Saraiva, 2011). Apesar de conceptualmente distintas, as abordagens de ambas as organizações salientam a importância de garantir que a segurança e a justiça são asseguradas de modo consistente com as normas democráticas, os princípios do respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de direito. Ademais, as abordagens convergem, a título normativo e operacional, na noção de que a complexidade do processo de RSS implica a adoção de um modelo holístico, coerente e integrado de intervenção, assente numa perspetiva de apropriação nacional (CE, 2016; *A/62/659–S/2008/39, 2008*).

Várias têm também sido as investigações académicas produzidas sobre a temática, que evidenciam diferentes abordagens e perspetivas, mas essencialmente uma lacuna entre a teoria e a prática quanto à implementação dos processos de RSS (Chanaa, 2002). O presente capítulo e suas divisões debruçam-se, em primeiro lugar,

sobre a origem e evolução da RSS como modelo emergente de prestação de assistência em matéria de segurança no pós-Guerra Fria. Versa-se, paralelamente, sobre as principais abordagens teóricas à implementação da RSS que têm ocupado a Academia, incidindo particularmente sobre o mais proeminente e conturbado contexto de implementação da RSS, i.e., o contexto de pós-conflito. Por fim, apresenta-se o normativo que tem orientado a prestação de apoio à implementação da RSS pela ONU e pela UE, cuja operacionalização constitui objeto de estudo no capítulo subsequente.

### **3.1. ORIGEM E EVOLUÇÃO**

A agenda da RSS radicou na comunidade de doadores de apoio ao desenvolvimento (*development community*) na década de 1990, com o objetivo de associar as dimensões do desenvolvimento e da segurança, numa ótica de prevenção de conflitos e redução da pobreza, tendo como pano de fundo a promoção do desenvolvimento sustentável (Brzoska, 2003). O conceito foi também influenciado pela agenda emergente da segurança humana, que tornava clarividente, por um lado, a primordialidade da segurança dos indivíduos para a segurança dos Estados e, por extensão, para a segurança internacional; e, por outro lado, que esta segurança dependia de um conjunto abrangente de dimensões que extravasavam as tradicionais considerações de defesa e contribuía para o desenvolvimento humano, como sejam questões políticas, económicas e sociais (PNUD, 1994). Foi precisamente para atender a estas necessidades que a RSS surgiu como um renovado modelo de prestação de assistência em matéria de segurança, que procura dotar as instituições de segurança estatais de maior eficácia, num quadro de atuação assente na sua responsabilização civil, de forma consistente com as normas democráticas (OCDE, 2005).

Em 1999, a Secretária de Estado para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, Clare Short, proferiu um discurso no qual endereçou os principais catalisadores à formulação de um entendimento comum acerca da necessidade de interligar as agendas do desenvolvimento e da segurança. Colocava a tónica na existência, nos países em desenvolvimento, de serviços de segurança saturados, sigilosos, repressivos, não-democráticos e precariamente estruturados como principal obstáculo ao desenvolvimento e à redução da pobreza. A sua alocução evidenciava, neste sentido, três principais ordens de razão para a problemática do setor de segurança como acelerador das dinâmicas de pobreza e subdesenvolvimento, nomeadamente: (i) a distribuição assimétrica de recursos, com a monopolização pelos setores de segurança de recursos que poderiam ser afetados a outras áreas, e que culminava, por um lado, na negação de serviços públicos essenciais às populações e, por outro lado, num



desincentivo ao investimento estrangeiro; (ii) a percepção dos atores do setor como principais fontes de insegurança e como perpetradores de abusos dos direitos humanos, que podia levar à militarização das sociedades e à procura da resolução de tensões por meio da violência; e (iii) a resistência armada como resposta à repressão exercida pelo setor, fortemente presente em contextos de pós-conflito, nos quais existe um grande número de antigos soldados que ameaçam o retorno à violência (Short, 1999).

A positivação da premissa de que um setor de segurança débil, incapaz de prevenir o surgimento de conflitos violentos – e assumindo potencialmente um papel de destaque na sua promoção –, tem um impacto significativo no bem-estar socioeconómico das populações (Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido [DFID], 1998), levou ao reconhecimento da sua atuação em conformidade com os princípios da boa governação como condição *sine qua non* para alcançar o desenvolvimento político e socioeconómico sustentável (Ball, 2010; Hänggi, 2004).

Em 2002, o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido identificou um conjunto de características que afetavam de forma negativa a execução das prerrogativas do Estado no âmbito do setor de segurança, e as suas respetivas consequências. A incapacidade ou a falta de disposição para exercer controlo, por um lado, sobre o setor militar e os demais atores de segurança e, por outro lado, sobre as despesas militares e as aquisições no domínio da defesa potenciavam a ocorrência de golpes de Estado, a perpetração de violações dos direitos humanos e abusos de poder, e a afetação de verbas públicas para a aquisição de equipamento desnecessário e/ou a preços excessivos, moldando um setor altamente corrupto (DFID, 2002, p.8). Em paralelo, a formulação de estratégias de defesa nacionais baseadas em estimativas irreais ou inflacionadas de ameaças contribuía para a incapacidade de lidar com potenciais ameaças mais abrangentes à segurança. Nicole Ball identificou, efetivamente, nas despesas excessivas, ineficientes e inadequadas com a segurança, o corolário da redução dos recursos disponíveis para as políticas de desenvolvimento e o enfraquecimento da capacidade dos serviços de segurança para desempenhar as prerrogativas atribuídas ao setor. A corrupção, aliada à provisão de segurança a segmentos restritos da sociedade – que procurava manter o *status quo* e reforçar o regime – prosperava à custa da segurança das populações (Ball, 2010).

Com base no pressuposto que vincula o nexos segurança-desenvolvimento, a par das necessidades legítimas de segurança de todos os países, tornava-se clara a necessidade de promover reformas que permitissem moldar os setores de segurança,

dotando-os de uma gestão eficiente e capacidade de resposta às necessidades das populações. Em 2005, o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) formulou uma orientação política com vista a impulsionar a agenda normativa da RSS. A definição postulada pela organização refere-se, com base no seu termo preferencial Reforma do *Sistema* de Segurança, a um processo que visa

transformar o sistema de segurança, que inclui todos os atores, os seus papéis, responsabilidades e ações, trabalhando em conjunto para gerir e operacionalizar o sistema, de uma forma consistente com as normas democráticas e princípios sólidos de boa governação e, assim, contribuir para uma estrutura de segurança funcional (OCDE, 2005, p.20).

A conceptualização do termo nos moldes em apreço visava, neste sentido, o desenvolvimento de um quadro institucional claro para a provisão de segurança que integrasse a política de segurança e de desenvolvimento e incluísse todos os atores relevantes, o reforço da governação das instituições de segurança, e a constituição de forças de segurança eficientes, profissionais e responsáveis perante as autoridades civis (OCDE, 2005, p.16). Com efeito, a RSS incide sobre quatro dimensões distintas mas interdependentes: (i) política, no âmbito da qual recai o estabelecimento de mecanismos de gestão – civil e democrática – do setor de segurança, incluindo através do poder executivo e legislativo, cujos atores devem ser democraticamente eleitos; (ii) institucional, cujo objetivo é a capacitação das instituições de segurança e justiça, incluindo a nível ministerial; (iii) económica, cujos esforços concorrem para assegurar os recursos necessários ao funcionamento eficaz do setor; e (iv) social, que atribui um estatuto fundamental à sociedade civil na monitorização do setor, atentando a considerações de transparência e responsabilidade (Chanaa, 2002).

Quanto a “todos os atores” que integram o setor de segurança, conforme explanado na Tabela 1, foi feita uma divisão categórica entre (i) principais atores de segurança; (ii) órgãos de gestão e supervisão; (iii) instituições judiciais e de aplicação da lei; e (iv) forças de segurança não-oficiais (OCDE, 2005).

Tabela 1 – Composição do Setor de Segurança

<b>Principais atores de segurança</b>	Forças armadas; polícia; gendarmarias; forças paramilitares; guardas presidenciais, serviços de informação e segurança (militares e civis); guardas costeiros; polícia de fronteiras; autoridades aduaneiras; unidades de reserva ou de segurança local (forças de defesa civil, guardas nacionais, milícias).
<b>Órgãos de gestão e supervisão da segurança</b>	Poder executivo; órgãos consultivos no domínio da segurança nacional; comissões legislativas; ministérios da defesa, assuntos internos, negócios estrangeiros; autoridades consuetudinárias e tradicionais; órgãos de gestão financeira (ministérios das finanças, gabinetes orçamentais, unidades de auditoria financeira e

	planeamento); e organizações da sociedade civil (conselhos de revisão civil e comissões de queixas públicas).
<b>Instituições judiciárias e de aplicação da lei</b>	Sistema judicial; ministérios da justiça; prisões; serviços de investigação criminal e de ação penal; comissões de direitos humanos e provedores de justiça; sistemas de justiça consuetudinários e tradicionais.
<b>Forças de segurança não oficiais</b>	Exércitos de libertação; exércitos de guerrilha; unidades privadas de segurança pessoal; empresas privadas de segurança; milícias de partidos políticos.

Fonte: OCDE (2005, pp.20-21).

Observava-se, neste sentido, um alargamento do conjunto de atores<sup>30</sup> sobre os quais a prestação de assistência devia incidir, face aos convencionais agentes de segurança, i.e., as Forças Armadas e a Polícia: as instituições judiciais e as estruturas de supervisão surgiam agora junto daquelas numa estrutura integrada de segurança. Além disso, passava a ser feita referência às estruturas informais, tradicionais e/ou consuetudinárias de segurança e justiça, reconhecendo-se a interação limitada promovida pelos atores internacionais com este grupo de atores não-estatais. O racional de tal diligência residia no cariz interdependente do setor e na conseqüente necessidade de promover sinergias entre as várias dimensões que o compõem, concretizando a sua pretensão normativa holística (Sedra, 2017, p.55).

Em 2007, a OCDE/CAD publicou o *Manual sobre a Reforma do Sistema de Segurança*, um documento de referência para a agenda da RSS, no qual passou a elencar quatro objetivos específicos a alcançar pelos atores internacionais no âmbito do apoio à implementação do processo, que refletem os princípios subjacentes ao modelo de reforma preconizado pela Organização: (i) o estabelecimento de governação, supervisão e responsabilidade eficazes no sistema de segurança; (ii) a melhoria na prestação de serviços de segurança e justiça; (iii) o desenvolvimento da liderança e

---

<sup>30</sup> Em 1998, o DFID publicou um documento intitulado *Pobreza e Reforma do Setor de Segurança*, que esboçava as condições para a utilização da assistência ao desenvolvimento no âmbito da operacionalização da RSS, a par dos critérios e requisitos específicos para o envolvimento do DFID nestes processos. O conceito de *setor de segurança* englobava, para o DFID, conforme estipulado no documento "aqueles que são responsáveis, ou deveriam ser responsáveis, pela proteção do Estado e das comunidades dentro do Estado" (DFID, 1998, p.1), incluindo serviços militares, paramilitares e de inteligência, bem como as estruturas civis encarregues da supervisão e controlo das forças de segurança. A polícia, "na execução das suas atividades regulares de aplicação da lei" não estava incluída no conjunto destes atores. Não obstante, eram considerados como parte integrante do setor os "responsáveis pelo policiamento e pela administração da justiça". Contudo, em 2003, um documento publicado pelo DFID, pelo *Foreign Commonwealth Office* e pelo Ministério da Defesa, avançava uma conceptualização mais alargada que incluía "organismos autorizados a utilizar a força (forças armadas, polícia e unidades paramilitares) [e] órgãos judiciais e de segurança pública (magistratura, ministérios da justiça, serviços de defesa e acusação, prisões e serviços de correção, comissões de direitos humanos e sistemas judiciais consuetudinários e tradicionais)" (DFID, 2003, p.3).

apropriação nacional do processo de reforma; e (iv) a sustentabilidade na prestação de serviços de justiça e segurança (OCDE, 2007b, p.21).

A OCDE tornou-se, com efeito, um veículo para a “multilateralização e transformação” de uma variante específica da RSS (Albrecht, Stepputat e Andersen, 2010, p.78), através da promoção de um modelo abrangente de reforma que procura endereçar os problemas comuns de segurança e governação que afetam os diferentes Estados e, assim, contribuir para a construção e consolidação sustentável de um ambiente seguro e promotor do desenvolvimento humano.

Não obstante as diversas abordagens e formulações quanto à conceptualização e operacionalização da RSS no seio das diferentes organizações internacionais, fóruns multilaterais e perspectivas regionais, existe um consenso generalizado que traduz os dois elementos normativos que constituem a base da RSS, e que se traduzem na promoção da provisão eficaz de segurança e justiça às populações e comunidades em que se inserem, de acordo com um quadro de atuação assente na governação democrática, no Estado de direito e no respeito pelos direitos humanos (Ball, 2010). De modo a alcançar estes objetivos as diferentes abordagens devem endereçar, por um lado, a provisão ineficaz e ineficiente de segurança e justiça (*effectiveness* e *efficiency*) e, por outro lado, a supervisão e governação inadequada do setor da segurança (*accountability* e *democratic governance*) (Ball, 2010). Subsistem, porém, dificuldades na operacionalização plena de tais objetivos, decorrentes essencialmente do contexto que serve de base à implementação da RSS, conforme se evidencia de seguida.

### **3.2. IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA: ABORDAGENS TEÓRICAS**

Apesar dos vários debates conceptuais e normativos que emergiram em torno da RSS a partir da década de 1990 – e que potenciaram o seu estabelecimento como uma componente central da agenda de *peacebuilding* – o estudo dos contextos nos quais é operacionalizada tem vindo a ser marginalizada pela literatura. Jane Chanaa referiu-se a este desequilíbrio como uma “clivagem conceptual-contextual” (Chanaa, 2002, p.61): essencialmente, uma lacuna consensualmente reconhecida entre a teoria (*policy*) e a realidade prática da implementação de processos de RSS em contextos específicos (Sedra, 2010, p.103).

A análise dos contextos de implementação é, no entanto, consensualmente sustentada pela literatura como uma componente central da elaboração da sua orientação normativa e operacional. O modelo operacionalizado é, neste sentido,

influenciado por fatores que extravasam as condições históricas particulares de cada Estado, como sejam o nível de desenvolvimento económico, a natureza do sistema político e o ambiente de segurança (Hänggi, 2004, p.11). Heiner Hänggi (2004) identificou três contextos específicos para a implementação da RSS, de acordo com um conjunto de critérios que permitem formular um quadro de adaptação do processo ao contexto específico local a nível socioeconómico, político e securitário, conforme apresentado na Tabela 2.

**Tabela 2** – Contextos de Implementação da Reforma do Setor de Segurança

<b>Principal problema</b>	<b>Contexto de desenvolvimento</b>	<b>Contexto pós-autoritário</b>	<b>Contexto pós-conflito violento</b>
<b>Problemas específicos do setor de segurança</b>	Défice de desenvolvimento  Despesa militar excessiva; gestão do setor de segurança; desvio de recursos.	Défice democrático  Dimensão desproporcional de efetivos e de recursos do complexo militar-industrial; sociedade civil fraca.	Défice democrático e de segurança  Colapso das instituições governamentais e da sociedade civil; populações deslocadas; privatização da segurança; possibilidade de focos de resistência armada; abundância de armas ligeiras e minas antipessoais.
<b>Probabilidade de sucesso da RSS</b>	Mista – dependente do compromisso político com a reforma, da capacidade das instituições estatais, do papel e condição das forças de segurança, do contexto securitário regional e da abordagem dos doadores.	Bastante favorável – instituições estatais fortes, forças de segurança profissionais, processos de democratização abrangentes (mais favorável com a promessa de incentivos externos, ex.: adesão à UE/NATO).	Bastante fraca – instituições estatais fracas e contestadas, privatização da segurança, dependência de apoio e intervenção externa.

Fonte: Traduzido e adaptado do Quadro 1.2. (Hänggi, 2004, p. 10).

O primeiro contexto identificado por Hänggi (2004) – de desenvolvimento – permite recuperar a teorização do nexos segurança-desenvolvimento como pedra angular da doutrina da RSS: trata-se da constatação quanto à centralidade que um setor de segurança eficiente e eficaz tem na promoção da segurança e, concomitantemente, do desenvolvimento económico sustentável, que traduz o objetivo final da implementação do processo de reforma neste cenário. A RSS num contexto de desenvolvimento assume um cariz de prestação de assistência externa ao desenvolvimento, cuja implementação poderá servir como incentivo, ou como condição política imposta pelos dadores internacionais. O contexto pós-autoritário aplica-se, por sua vez, aos Estados que tenham iniciado o processo de transição democrática. Os exemplos mais proeminentes aludem aos Estados da Europa Central e de Leste pós-

soviéticos que procederam a reformas no setor público, incluindo no setor de segurança. A possibilidade de acesso à UE e à Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) tem, de facto, um impacto significativo nos contornos que a implementação da RSS toma nestes Estados, na medida em que está sujeita, em parte, ao cumprimento de determinados requisitos, incluindo no âmbito da governação do setor de segurança (Hänggi, 2004).

O contexto de pós-conflito representa o cenário no qual a comunidade internacional tem empenhado esforços mais significativos, em dimensão e grau de complexidade, com vista a endereçar os obstáculos que se colocam à consolidação da paz sustentável. Hänggi (2004) optou pelo termo *reconstrução* do setor de segurança para se referir à sua implementação neste contexto, dada a necessidade de reconstrução total do setor público, marcadamente destruído ou disfuncional em função do legado precedente e prolongado de violência. É precisamente neste condicionalismo que reside a principal distinção entre os contextos de desenvolvimento e pós-autoritário, e o contexto pós-conflito: enquanto que nos primeiros a possibilidade de reforma é concebível em termos favoráveis, dada a existência de capacidades mínimas das instituições estatais, no caso do último contexto identificado por Hänggi, em que a provisão imediata de condições de segurança depende geralmente da atuação externa, é necessário endereçar as consequências do cessar de um intenso, e geralmente prolongado, conflito violento, que culminou na destruição total ou quase total do setor de segurança (Brzoska e Heinemann-Grüder, 2004; Hänggi, 2004)

Para autores como Ebo (2007) e Jackson (2010), esta situação representa uma oportunidade para a reforma, argumentando pela existência de uma disposição local favorável à aceitação de todas as formas de apoio externo, incluindo em domínios sensíveis como é o caso da prerrogativa da segurança, devido ao colapso total das estruturas estatais. Efetivamente, a condição volátil e débil do ambiente securitário deste contexto – marcado por um vazio de segurança vulnerável a choques externos e estruturas internas competitivas (Jackson, 2010) – urge pela reconstrução das instituições de segurança, com vista a dotá-las de eficácia e eficiência, e pelo estabelecimento de mecanismos eficazes e legítimos de governação da segurança (DFID, 1998). A corrupção, a prática de formas graves de violação dos direitos humanos, a carência de formação e de equipamento e um vasto conjunto de constrangimentos humanos, técnicos e financeiros são características associadas aos setores de

segurança dos Estados em contexto de pós-conflito, que culminam na perda de legitimidade das instituições de segurança junto da população<sup>31</sup> (Schwartz, 2015).

Esta situação pode efetivamente revestir-se de favorabilidade nos casos em que, na sequência de um conflito, as partes beligerantes são capazes de negociar um acordo de paz, havendo consenso quanto à necessidade de empreender uma reforma do setor de segurança<sup>32</sup> (Sedra, 2017). No entanto, na generalidade dos casos, o contexto de pós-conflito é caracterizado pela fragmentação política, níveis muito elevados de insegurança, e a carência de capacidades institucionais e recursos humanos, evidenciando o carácter altamente desafiante da implementação da RSS<sup>33</sup> (Goor e Veen, 2010). De facto, os Estados em contexto de pós-conflito não reúnem, geralmente, as condições necessárias à implementação da RSS, nomeadamente os “valores políticos e estruturas institucionais”, e um nível mínimo de segurança, determinantes nos moldes em que a reforma é concebida (Sedra, 2017, p.7).

Assim, as prioridades do processo de reforma diferem quanto ao período inicial pós-conflito e à fase final de consolidação. Mark Sedra (2017) – um dos mais proeminentes teóricos contemporâneos da RSS –, identificou, precisamente, três fases de implementação de um processo de RSS. A fase preparatória ou de pré-conceção, na qual deve haver lugar à realização de uma avaliação do contexto no qual a reforma será implementada, de modo a permitir compreender as suas especificidades e, deste modo, desenhar processos que respondam às necessidades de segurança e justiça das populações (OCDE, 2007b), e reflitam a história, tradição e normas locais (Sedra, 2017). Com efeito, durante esta fase deve ser estabelecido o quadro normativo jurídico, político e institucional que define os contornos e a estratégia que serve de base à implementação da RSS, nomeadamente através da adoção de documentos de orientação política e da criação de órgãos governamentais de coordenação e implementação (Sedra, 2017).

---

<sup>31</sup> Segundo Ana Carvalho, estes elementos são particularmente associados às Forças Armadas, decorrendo sobretudo das “complexas relações de poder no interior das Forças Armadas, as suas ligações ao poder político, e os conflitos internos por acesso a recursos e, em particular, os recursos provenientes do narcotráfico” (Carvalho, 2010, p.53).

<sup>32</sup> De acordo com Sedra (2017), mesmo nos casos em que a paz é passível de ser negociada, as existentes tensões internas entre as partes tendem a perdurar, conduzindo, inevitavelmente, a manifestações periódicas ou prolongadas de violência.

<sup>33</sup> De acordo com a OCDE, o contexto de pós-conflito reúne quatro principais características que colocam desafios acrescidos à implementação da RSS: (i) carência de instituições funcionais de segurança e de instituições civis capazes de realizar tarefas complexas de conceção e implementação da RSS; (ii) a proliferação de grupos, formais e informais, armados; (iii) valores militarísticos e cultura de impunidade, a par da persistência de apoios materiais e económicos à manutenção da violência, incluindo através da proliferação de armas ligeiras e da extração ilícita de recursos; e (iv) populações deslocadas e jovens marginalizados (OCDE, 2005, p.83).

A segunda, e principal fase de implementação, é dedicada à mobilização dos recursos necessários à implementação da RSS, incluindo em matéria de capital político – negociação, sensibilização e consultas –; de capacidade humana – formadores, conselheiros, mentores, diplomatas e gestores de programas; equipamento; e de recursos financeiros sustentáveis (Sedra, 2017). O estabelecimento de vínculos entre a RSS e demais iniciativas que concorrem para a consolidação da paz, incluindo o processo de DDR<sup>34</sup>, a justiça de transição<sup>35</sup> e a desminagem, configura, igualmente, o escopo das duas primeiras fases de implementação (Sedra, 2017, p.63).

Por fim, a terceira fase diz respeito à consolidação dos progressos alcançados, conforme definido e implementado nas etapas precedentes. A consolidação da reforma envolve a prestação de aconselhamento, orientação, formação, equipamento e apoio orçamental prolongados por parte dos doadores sob os auspícios de uma parceria estratégica a longo prazo. Pode englobar, do mesmo modo, apoio diplomático para a inclusão em organismos multilaterais regionais e mundiais de segurança e governação (Sedra, 2017, p.66).

Neste sentido, a lacuna entre a teoria e a prática identificada por Chanaa (2002), decorre, segundo Sedra de dois fatores: em primeiro lugar, da inaplicabilidade dos princípios basilares da RSS em determinados contextos, em particular os Estados afetados pelo conflito, à luz da desconsideração na conceção dos programas de reforma das culturas institucionais, do contexto económico, das dinâmicas políticas, assim como da história e das tradições locais que os caracterizam; e, em segundo lugar, da inadequação dos mecanismos e quadros institucionais desenvolvidos pelos atores externos em contextos caracterizados por uma instabilidade endémica (Sedra, 2017).

Com base num quadro empírico de análise acerca da implementação de processos de RSS ao longo da década de 2000, Sedra identificou duas abordagens metodológicas distintas, formuladas a partir de indicadores como o grau de importância atribuído aos interesses externos ou locais; o nível de recursos disponibilizados pelos

---

<sup>34</sup> Os processos de DDR e RSS surgem muitas vezes associados na literatura através da referência aonexo DDR-RSS, dado o impacto que ambos têm no funcionamento do setor de segurança de um Estado em contexto de pós-conflito armado, particularmente através da integração de ex-combatentes nas forças de segurança (Vrey *et al.*, 2021, p.21). De facto, o processo de DDR constitui um elemento particularmente importante para a criação de um ambiente seguro e estável, lançando as bases para o início da recuperação, nomeadamente através da prestação de aconselhamento técnico, da securitização de locais de desarmamento e acantonamento, da recolha e destruição de armas, munições e outros materiais entregues pelos ex-combatentes, e da sua reintegração socioeconómica (United Nations Department of Peacekeeping Operations [UN-DPKO], 2008, p.26).

<sup>35</sup> A agenda da RSS inclui também a dimensão da justiça de transição, particularmente importante em contextos de pós-conflito, de modo a endereçar a impunidade dos perpetradores de violações dos direitos humanos, que tende a perdurar devido à insuficiente capacidade das instituições judiciais e de segurança. A justiça de transição contribui, neste sentido, para o aumento da confiança no setor público e para o sucesso da RSS e da consolidação da paz (OCDE, 2005, p.21).



doadores; e o cariz perene das perspetivas adotadas para o processo (Sedra, 2010, p.110). Em primeiro lugar, referia-se à existência de uma abordagem de tipo-ideal, favorecedora de uma implementação mais ortodoxa e rígida dos princípios fundamentais da RSS, cujo modelo se baseia na elaboração de uma estratégia com referências e objetivos pré-definidos, antecedida pela observação do contexto local.

A abordagem instrumental, por seu turno, característica do modelo de assistência em matéria de segurança durante a Guerra Fria, geralmente designada *train-and-equip* e focada essencialmente na dimensão da RSS que se ocupa da capacitação operacional (*capacity building*) das forças de segurança, contrasta com a abordagem de tipo-ideal, focada na RSS como um processo holístico, com objetivos definidos a curto, médio e longo prazo, que pendula sobre a dimensão da eficácia e da eficiência (*hard security elements*) e a dimensão da governação e da responsabilidade (*soft security elements*)<sup>36</sup> (Sedra, 2010; 2017).

A opção pela abordagem instrumental, e pelo maior foco na eficácia e eficiência e menos na responsabilidade das instituições de segurança, surge como resultado das dificuldades operacionais na implementação de um programa holístico, sobretudo pela pressão do contexto de pós-conflito, caracterizado pela instabilidade e insegurança e consequente necessidade de intervenção urgente; pela exigência de demonstração de resultados mais rápidos e tangíveis para os doadores internacionais; e pela menor resistência demonstrada pelos governos nacionais, na medida em que, pelo carácter técnico que apresenta, acarreta menos implicações para a balança de poder.

Efetivamente, a implementação da RSS em contexto de pós-conflito tem vindo a seguir uma tendência padronizada, que prevê a formulação de um processo de reforma abrangente e ambicioso, assente na promoção dos princípios da boa governação, iniciado na sequência do cessar de um conflito prolongado (Sedra, 2017). Quando confrontados com as dificuldades de inadequação do modelo às realidades locais, incluindo a nível da insegurança, da carência de capacidades institucionais e recursos humanos, e da própria relutância nacional à reforma, os atores externos tendem,

---

<sup>36</sup> Sedra (2010) denotou ainda uma tendência emergente na evolução da RSS que assume poder tratar-se de uma abordagem de implementação: a terceirização do processo. Isto é, a implementação de processos de RSS por organizações não-governamentais, empresas de consultoria, empresas privadas de segurança e militares, e atores independentes, que atuam em nome dos doadores. Esta tendência é reveladora da incapacidade dos governos para mobilizar a diversidade do capital humano e institucional necessários à implementação de programas de RSS. Dependendo dos atores específicos contratados, esta abordagem pode ter implicações distintas na natureza e qualidade da programação da RSS. A crescente utilização de empresas de segurança privada (PSCs) é exemplificativa de uma outra tendência que reflete a militarização do conceito, em detrimento dos aspetos *soft* da orientação da RSS, levantando também questões quanto às considerações de transparência e de responsabilidade em termos de controlo democrático da sua atuação, na medida em que os regulamentos, normas e leis internas que vinculam os governos e as suas forças de segurança não são geralmente aplicáveis aos atores não-estatais (Saraiva e Roque, 2013).

contudo, a “racionalizar os seus objetivos”, i.e., passa a ser dada prioridade à estabilização da situação de segurança, nomeadamente através da atribuição de um foco acrescido à formação e capacitação das forças de segurança (abordagem *train-and-equip*), em detrimento da dimensão da governação democrática do setor (Sedra, 2017, p.53).

No entanto, para Sedra (2010), a abordagem *train-and-equip* diverge tão acentuadamente dos princípios basilares da RSS que dificilmente pode ser identificada como um processo de RSS<sup>37</sup>. O autor referia-se, neste sentido, à abordagem *train-and-equip* como “diametralmente oposta” ao *tipo-ideal* da RSS, na medida em que se restringe à dimensão do treino e formação das forças de segurança (Sedra, 2010, p.111). Confrontados com a pressão do contexto pós-conflito, a tendência dos doadores passa pela instrumentalização da RSS, a fim de enfrentar a instabilidade e insegurança imediatas típicas deste contexto<sup>38</sup> (Sedra, 2010). De facto, apesar de ser amplamente reconhecido que o sucesso da implementação da RSS pressupõe uma intervenção a longo prazo, a urgência que caracteriza os contextos de pós-conflito leva a que seja dada prioridade à estabilização a curto prazo, através da capacitação das forças de segurança *per se*, em detrimento da formulação de uma abordagem que tenha como pano de fundo o contexto político-securitário nacional de cada Estado e que possibilite endereçar as questões a longo-prazo de governação do setor (Jackson, 2018).

Uma reforma das instituições de segurança, com vista a dotá-las de maior eficácia, que não seja acompanhada pela transformação do sistema democrático de supervisão pode, no entanto, acabar por reforçar e fortalecer o poder das elites (Jackson, 2018). Esta tendência traduz-se, de facto, num fenómeno de securitização da RSS, indicativo de um afastamento das suas origens no seio da comunidade de apoio ao desenvolvimento. Sedra (2017) advertia, porém, que a formulação de soluções parciais não se coadunam com os objetivos da RSS e arrisca contribuir para o aprofundamento dos problemas que o processo procura colmatar. É, portanto, necessário combinar considerações de eficiência técnica de curto prazo e melhorias

---

<sup>37</sup> Sedra (2010) advertia para a generalização do conceito, que se tornou um termo *catch-all*, passando a englobar as mais variadas atividades relacionadas com a prestação de segurança, independentemente da sua conformidade ou até contravenção com os princípios fundamentais que definem e orientam o modelo de tipo-ideal da RSS.

<sup>38</sup> Tendo em consideração a volatilidade político-securitária dos Estados em situação de conflito ou em contexto de pós-conflito, Sedra (2010) identificou ser necessário empreender determinadas atividades, assentes numa dinâmica gradual de reforma, que permitissem desenvolver o consenso político e promover a estabilização do contexto de segurança, através da implementação de projetos *ad hoc* em áreas e instituições preparadas para a reforma. Designadas como atividades interinas de segurança (Colletta e Muggah, 2009), projetos de impacto rápido (Sedra, 2017), ou programas de estabilização do setor de segurança (Thruelsen, 2010), estas iniciativas preveem o desenvolvimento de projetos direcionados para áreas com elevado potencial de mudança, que podem demonstrar o valor acrescentado da RSS e ajudar a preparar o terreno para iniciativas mais convencionais de RSS.

imediatas na segurança quotidiana, com considerações de segurança de longo prazo de transparência, responsabilidade e sustentabilidade das forças e estruturas de segurança (Cravo, 2015), a par da consideração das consequências diretas da não-complementaridade destas dimensões, nomeadamente a condução de uma reforma apenas superficial, não endereçando as causas estruturais da instabilidade e da insegurança (Albrecht, Stepputat & Andersen, 2010). Efetivamente, como notaram (Skeppström, Hull Wiklund e Jonsson, 2015), o desenvolvimento das capacidades militares não se traduz diretamente na garantia da sua aplicação em consonância com as normas democráticas e princípios da boa governação.

O principal problema com a operacionalização desta abordagem prende-se, precisamente, com a desconsideração dos elementos securitários ditos *soft* do processo de reforma, nomeadamente as considerações de responsabilidade, governação e gestão e supervisão do setor, a par da natureza apolítica aplicada à análise das condições e realidades locais que, como observado anteriormente, tem um impacto significativo nos resultados da reforma (Sedra, 2010). Analisa, com efeito, a RSS como um processo altamente político, em detrimento de uma consideração técnico-instrumental. Não obstante a despolitização do setor de segurança como objetivo a longo prazo da RSS, a própria definição da reforma e das suas orientações estratégicas deve assentar na construção de consenso político entre os atores locais e os intervenientes externos, implicando negociações políticas complexas que terão, inevitavelmente, implicações que se refletirão na balança de poder do Estado (Sedra, 2010).

Toma aqui forma o conceito de apropriação nacional e sua centralidade para o sucesso da RSS (Ball, 2010). Os documentos de orientação política das várias organizações internacionais e regionais passaram a sugerir que a formulação de programas de implementação de RSS deveria ter em consideração as condições e o contexto lato dos Estados onde iriam ser aplicados, a fim de garantir a viabilidade da RSS a longo prazo. Além disso, o próprio processo decisório de prestação de apoio deveria assentar na procura local (*local demand*) (Ball, 2010, p.41). A apropriação local refere-se, neste sentido, à “medida em que os atores locais (independentemente da sua definição) exercem um controlo ou influência sobre o início, conceção e implementação de processos de reforma” (Donais, 2009, p.118). O objetivo dos atores externos deveria, por isso, ser a prestação de apoio às estruturas e instituições locais, a fim de alcançar a melhoria da eficiência e governação legítima do setor sem, no entanto, apropriar-se do controlo político, técnico e operacional de planeamento, gestão e implementação do processo.

Efetivamente, de acordo com a OCDE, “o contexto local irá moldar e informar os objetivos e resultados de qualquer programa de assistência à RSS” (OCDE, 2007b, p.29). Deste modo, para que os esforços de estabilização e reforma a longo prazo se revelem frutíferos, tornava-se evidente a importância de um processo conduzido a nível interno, enraizado nas necessidades locais e sensível às condições históricas, políticas, securitárias, económicas e religiosas específicas de cada Estado. A carência de apropriação nacional do processo de reforma refletirá, inversamente, a incapacidade das instituições de segurança para responder às necessidades de segurança e justiça das populações, o que por sua vez limitará o potencial de construção de confiança no setor público (Gordon, 2014).

Importa, nesta linha, atentar ao conceito de *nacional/local* quanto à dimensão da sua aplicação, incluindo a nível dos atores por si abrangidos (Baker, 2010; Mobekk, 2010). O debate sobre o princípio evidencia duas abordagens que diferem entre uma formulação mais abrangente ou mais restrita quanto ao seu âmbito de aplicação. A abordagem abrangente sugere que a reforma deve ser “concebida, gerida e implementada por atores locais”, estendendo-se transversalmente aos vários segmentos da sociedade (Nathan, 2007, p.4). A abordagem restrita, frequentemente presente na observação empírica, restringe-se a atores como os governos e os responsáveis pelo setor da segurança, estando a apropriação limitada a consultas pontuais com aqueles (Mobekk, 2010).

Vários autores têm procurado definir categorias de atores locais: (Scheye, 2008, pp.63-64) agrupou os atores em governo nacional e elite, governo local e elite; fornecedores de justiça e segurança, e consumidores dos bens públicos; (Hansen e Wiharta, 2007, pp.5-6), por sua vez, categorizaram-nos em população (cidadãos, sociedade civil e comunidade de negócios), autoridades (liderança política, serviços civis e mecanismos do governo local) e atores do setor da segurança e justiça. A categorização apresentada por Eirin Mobekk evidencia uma clara aproximação à abordagem abrangente da apropriação nacional, que inclui atores como o “governo nacional, governo local, dirigentes do setor de segurança, atores do setor de segurança, atores não-estatais de segurança; atores formais de justiça, atores informais de justiça, classes políticas, elites económicas, sociedade civil, e pessoas não organizadas ou não representadas” (Mobekk, 2010, p.233).

A tal princípio subjaz, contrariamente à promoção e de agendas e interesses próprios dos atores e doadores externos (Hänggi, 2009; Nathan 2007), a prestação de apoio no âmbito das necessidades identificadas pelos atores locais a nível individual,

subnacional e nacional, com base na promoção do diálogo com as autoridades nacionais a fim de melhor articular as necessidades da sociedade civil e formular abordagens construtivas (Ball, 2010; Gordon, 2014). Assim, a influência dos atores externos não é identificada em termos de centralidade de agência, mas sobretudo como força impulsionadora do processo de reforma (Jackson, 2010).

Não obstante a centralidade consensualmente reconhecida da apropriação nacional nas esferas institucional e acadêmica, a sua aplicação total e plena reveste-se de elevada dificuldade, particularmente no que concerne aos atores informais de segurança. A relutância quanto à integração de atores não-estatais nos processos de RSS por parte dos atores externos reside, geralmente, na não-aderência destes atores informais às normas internacionais que regulam o envolvimento externo, e que constituem princípios de Direito Internacional, além do respeito pelos direitos humanos (Galletti e Wodzicki, 2010). Baker (2010) notou, no entanto, que recusar cooperar com os fornecedores locais não-estatais de segurança com base no argumento da sua questionável conduta, quando os próprios fornecedores de segurança oficiais do Estado são igualmente questionáveis ou não estão dispostos a implementar a reforma não se reveste de qualquer lógica. Sublinhou, por isso, que “enquanto o apoio a estas redes locais não estiver a reforçar o policiamento repressivo e abusivo, mas a encaminhá-las para um policiamento mais democrático, então há fortes razões para incluí-las no processo de reforma” (Baker, 2010, p.214).

Ademais, a sua integração implica um investimento em recursos humanos, financeiros e materiais mais dispendioso, resultante do envolvimento de um maior número de atores no processo e da sua conseqüente acrescida complexidade. Tendo em consideração que tais esforços levariam ao retardar e prolongar dos processos, a nível da dificuldade em alcançar consenso político sobre um equilíbrio com os atores estatais e os não-estatais, num contexto em que os doadores geralmente têm de demonstrar resultados obtidos de forma célere, os mesmos tendem a retrair-se quanto à sua integração (Ansorg e Gordon, 2019).

Contudo, as dificuldades na aplicação da apropriação local não se limitam aos doadores internacionais, podendo surgir também a nível interno. A resistência por parte das elites ao envolvimento externo, que decorre da destabilização das dinâmicas de distribuição de poder que as favorecem, e que afeta, conseqüentemente, a sua influência política, e o acesso a recursos financeiros e demais benefícios pessoais (Carvalho, 2010; Rodrigues e Leandro, 2012), influencia a formulação restrita e não-inclusiva da conceção e gestão dos processos de reforma, a fim de impedir a alteração

da balança de poder (Gordon, 2014). Também se pode encontrar resistência no próprio setor de segurança, em função da ambição de manutenção do controlo direto e não-monitorizado dos recursos, e a falta de vontade de desmantelar atores instrumentais úteis, como sejam as milícias (Detzner, 2017).

Efetivamente, Mobekk (2010) sustentou que o princípio da apropriação nacional não se refere apenas às dimensões do “externo” e do “local”; antes, traduz-se também em subníveis de apropriação, assentes no acesso ao poder e influência política e económica, a par de um estatuto de legitimidade, designando os seus detentores como *insiders* e os seus contrapartes como *outsiders* (Mobekk, 2010, p.233). Quer isto dizer que as dificuldades na implementação de um processo de RSS alicerçado na apropriação nacional podem não verificar-se apenas a nível externo, mas também a nível local, quando os *insiders* procuram controlar integralmente o processo face aos *outsiders* (Mobekk, 2010).

Por seu turno, os *insiders* demonstram geralmente forte resistência à integração de atores não-estatais, com os quais teriam de partilhar a autoridade e abdicar de determinados benefícios, em função da redistribuição de poder que a RSS, enquanto processo político, implica. Efetivamente, o reforço de forças não estatutárias é sempre potencialmente subversivo do ponto de vista do governo central (Albrecht, Stepputat e Andersen, 2010). Tanto os atores externos, como os estatais, tendem a perceber as estruturas informais como competidoras pela autoridade e legitimidade, e não como parceiros que procuram atingir os mesmos objetivos (Sedra, 2010).

A questão da apropriação nacional remete também para outro binómio que tem ocupado a literatura e que deu origem à formulação de duas correntes de pensamento distintas. Segundo Louise Andersen,

A questão central que se coloca à agenda da RSS é se é necessário um monopólio estatal convencional sobre a violência para assegurar a governação democrática, o Estado de direito e outros valores liberais, ou se outras formas – híbridas ou não-estatais – de segurança e justiça podem estar em maior sintonia com as realidades e preferências locais e, portanto, ser mais legítimas e sustentáveis (Andersen, 2011, p.5).

Com efeito, esta questão enquadra o debate entre o mérito de uma abordagem estatocêntrica (*state-centric*) focada na normativa do Estado como entidade garante de segurança e detentora do monopólio legítimo do uso da força, de acordo com a conceção weberiana do Estado – corrente do monopólio; à qual se opõe o valor de uma abordagem multidimensional (*multilayered*) que tem em consideração a existência, sobretudo em contexto de pós-conflito, de uma ordem política híbrida, caracterizada pela fragmentação e consequente partilha da autoridade pública por atores formais e

informais – corrente híbrida (Andersen, 2011). A variável que une e divide as correntes de pensamento diz, portanto, respeito ao grau de envolvimento do Estado na garantia de segurança<sup>39</sup> (Sedra, 2017).

A corrente híbrida defende que uma abordagem estatocêntrica não é suficiente em contextos onde a população vê atores não-estatais como garantes legítimos de segurança (Andersen, 2012; Ebo e Powell, 2010) e as entidades estatais e os atores de segurança, moldados pelos interesses das elites, como fonte de instabilidade (Schwartz, 2015). Divergindo da corrente do monopólio, que assenta na prestação de apoio direcionado às necessidades identificadas pelo Estado e aos entidades de segurança por si legitimadas, a perspectiva híbrida sustenta a clarividência do envolvimento de atores informais de segurança nos processos de RSS. De facto, segundo a OCDE, uma abordagem multidimensional "ajuda a responder às necessidades de melhoria de segurança e justiça a curto prazo, construindo simultaneamente as necessidades a médio prazo de capacitação do Estado e das estruturas críticas de governação" (OCDE, 2007b, p.17).

Nesta linha, de acordo com Bruce Baker, o termo "não-estatal" aplica-se a um vasto conjunto de grupos locais<sup>40</sup> que fornecem garantias diárias de segurança, constituindo, portanto, o principal garante de proteção, dissuasão, investigação, resolução e punição num Estado<sup>41</sup> (Baker, 2010, pp.208-210). Nesta linha, Boege *et al.* (2008) sublinhavam que as populações locais não se identificam com o governo e com

---

<sup>39</sup> Para além das duas escolas de pensamento em apreço – que evidenciam uma polarização do papel do Estado na garantia de segurança –, surge uma terceira que pode ser vista, segundo Mark Sedra (2017, 285), como uma corrente intermédia face às suas contrapartes: a corrente de pensamento *good enough* que, tal como a corrente do monopólio, sugere que a finalidade da RSS deve ser o estabelecimento do Estado mas que, em contrapartida, não configura necessariamente uma versão idealizada do Estado weberiano – detentor do monopólio legítimo da violência –, como sustenta a corrente híbrida; o objetivo é, neste sentido, o estabelecimento de um Estado que cumpra os critérios mínimos (*good enough*) do modelo de Estado weberiano, perspetivando o envolvimento dos atores não-estatais e estruturas informais de segurança e justiça unicamente como medida temporária, de modo a permitir a estabilização das condições políticas e securitárias (Sedra, 2017, p.10).

<sup>40</sup> Partindo da análise específica do continente africano, o autor identificou, como exemplos, (i) grupos de vigilância, constituídos por cidadãos que se organizam voluntariamente para combater crimes locais; (ii) polícia religiosa, com vista a supervisionar a conduta moral das populações; (iii) milícias ou clãs étnicos, que protegem a teia cultural distintiva de um clã ou grupo étnico; (iv) forças de defesa civil, que podem assumir um função de proteção, mas também constituir um perigo, providenciando segurança dentro de uma determinada área de atuação; (v) grupos anti-crime semi-comerciais (vi) grupos de segurança *work-based*, constituídos em prol da segurança de comunidades de comércio; (vii) estruturas de segurança do governo local, informais e amplamente autónomas; (viii) estruturas tradicionais, cujos líderes intervêm para prevenir ou resolver questões tradicionais, civis e criminais; e (ix) organizações de justiça restaurativa de base comunitária ou comités de paz (Baker, 2010, pp.208-209).

<sup>41</sup> Tem sido amplamente reconhecido que, na África subsariana, pelo menos 80% dos serviços de justiça são fornecidos por atores não-estatais (OCDE, 2007, p.17), sendo notado que "as forças de guerrilha e as organizações militares indígenas [...] têm desempenhado um papel positivo ao contribuírem para a segurança física das comunidades" (Williams, 2000, p.13). Ademais, estas redes informais são consideradas "a pedra angular da resolução de litígios e do acesso à justiça para a maioria das populações, especialmente as pobres e desfavorecidas em muitos países, onde os sistemas de justiça informal normalmente resolvem entre 80 a 90 por cento dos litígios" (Wojkowska, 2006, p.5).

a nação, definindo a sua identidade em função da pertença a determinadas sub-entidades sociais e estruturas informais de poder (Schroeder, Chappuis e Kocak, 2014) que lhes asseguram o nexo entre a ordem, a segurança e os serviços básicos sociais. Atribuem, com efeito, a legitimidade aos líderes de tais grupos e não às entidades estatais. Neste sentido, a autoridade destes atores emana, segundo Baker (2010), de uma série de fatores de ordem económica (interesses lícitos e ilícitos), geográfica (áreas residenciais), cultural, e religiosa.

A aceção por uma abordagem estatocêntrica leva, por isso, de acordo com Baker, à formulação de uma reforma com base em dois pressupostos errados: em primeiro lugar, o de que um Estado em contexto de pós-conflito é capaz ou está disposto a providenciar segurança à maioria da sua população e não apenas a uma elite restrita; e, paralelamente, o de que o Estado é o principal ator no sua garantia (Baker, 2010, p.211). Desconsidera-se, igualmente, que a exclusão das estruturas informais de segurança da reforma não enfraquece a sua viabilidade política e económica; antes, pode mesmo reforçá-la (Chanaa, 2002), dando origem a um sistema de segurança bipartido, no qual os atores formais e informais competem por legitimidade, exacerbando as tensões e dinâmicas de conflito no Estado (Baker e Scheye, 2007).

Neste sentido, vários autores aludiram aos conceitos de *hybrid state* e de *hybrid security governance* (Baker, 2010; Boege *et al.*, 2008; Sedra, 2010; Schroeder, Chappuis e Kocak, 2014), que sugerem a identificação dos Estados em contexto de pós-conflito como ordens políticas híbridas, cuja governação é caracterizada pela fragmentação e conseqüente partilha da autoridade, legitimidade e capacidade por atores formais e informais, numa lógica de cooperação ou competição. A tónica é colocada, portanto, nos atores que garantem efetivamente a segurança e a justiça, e não naqueles sobre os quais esta prerrogativa devia tradicionalmente recair (Baker e Scheye, 2007) Este cariz *hibrido* refere-se, neste sentido,

não só a formas de ordem e governação paralelas, estatais e não-estatais, decorrentes de diferentes fontes sociais e seguindo lógicas diferentes, mas também ao reconhecimento de influência mútua que cria uma ordem política própria distinta (Baker, 2010, p.212).

Segundo Schroeder, Chappuis e Kocak (2014), as ordens híbridas de segurança associam elementos domésticos e externos de governação da segurança. Descritos como contraditórios e dialéticos, os elementos introduzidos pelos modelos Ocidentais de governação dão origem a uma estrutura de autoridade construída através da transferência externa, por um lado, de normas e regras e, por outro lado, de estruturas organizacionais e capacidades técnicas.



Deste modo, em contraste com a corrente do monopólio, a escola híbrida, associada a uma RSS de segunda geração (Sedra, 2010), coloca a tónica no envolvimento de todos os atores nos processos, incluindo os atores não-estatais, com vista a promover reformas baseadas nos contextos nacionais e locais específicos, através do aumento da capacidade de agência dos atores locais, e da inclusão das suas perspetivas na formulação dos planos de reforma e, posteriormente, na sua implementação. Com efeito, o teor da abordagem em apreço não implica o abandono do apoio às autoridades estatais, nem rejeita o Estado como entidade responsável pela provisão de segurança (Sedra, 2017); defende, em contrapartida, que a limitada aderência das prescrições tradicionais da RSS às realidades locais do contexto de pós-conflito traduz a necessidade de alcançar um equilíbrio entre a sobreposição da agência exercida pelos diversos atores envolvidos quanto à exclusividade da prerrogativa sobre o monopólio legítimo do uso da força (Jackson, 2018). Ou seja, os programas que estão vinculados, ou a instituições estatais, ou a instituições não-estatais, numa lógica de exclusão, têm poucas probabilidades de ser eficazes (OCDE, 2007b, p.17). A RSS deve, por isso,

reconhecer a natureza e composição dos Estados em contexto de pós-conflito e em situação de fragilidade sem lhes impor uma conceção ocidental idealizada do que o Estado deve ser; reconhecer as suas fraquezas e limitações inerentes; aceitar as formas como os atores estatais e não-estatais penetram, convivem e convergem entre si; e depois, tentar reforçar o desempenho e as capacidades daqueles que de facto fornecem a maior parte da segurança e da justiça, para além da capacitação estatal (Baker e Scheye, 2007, p.514).

O foco da governação híbrida da segurança recai, neste sentido, sobre a necessidade de ultrapassar o estatocentrismo que caracteriza as abordagens ortodoxas da RSS, formulando, para o efeito, programas de reforma híbridos e multissetoriais que tenham verdadeiramente como pano de fundo as realidades do contexto local e que adiram aos princípios de flexibilidade, adaptabilidade e abertura à cooperação com estruturas informais de poder (Donais e Barbak, 2021). Como refere Mark Sedra,

para que os programas de RSS tenham sucesso em sociedades de transição complexas, particularmente aquelas que apresentam tradições jurídicas e de segurança não-Ocidentais, o processo de RSS deve ser capacitado para trabalhar com as normas, estruturas e pessoas existentes, e não em torno delas (Sedra, 2010, p.108).

A corrente híbrida denota, neste sentido, uma aproximação prática à agenda da segurança humana, dada a acrescida proximidade das estruturas informais de segurança às populações, “refletindo de forma mais precisa as crenças locais” em relação às suas contrapartes (Baker e Scheye, 2007, p.517). A abordagem está, portanto, enraizada no entendimento das populações como ponto de partida para a

formulação de políticas, orientadas para atender efetivamente às suas necessidades de segurança e justiça (Luckham, 2015). Reflete, assim, os elementos normativos característicos da RSS que a distinguem de outros modelos de prestação de assistência em matéria de segurança (Sedra, 2017), nomeadamente, a apropriação nacional plena, sensível ao contexto de implementação e às necessidades das populações locais; e o cariz fundamental político e, complementarmente holístico, de que se reveste (OCDE, 2005, 2007b). Contudo, não obstante os múltiplos esforços empreendidos na conceptualização do conceito e da agenda da RSS, a implementação dos programas de reforma de acordo com o modelo normativo estabelecido tem vindo a enfrentar desafios decorrentes da

instabilidade política e incerteza nos Estados em questão, da relutância institucionalizada à mudança no seio das forças de segurança pré-existentes, da corrupção e escândalos económicos, da falta de apropriação da reforma pela sociedade e das incoerências prejudiciais por parte dos reformadores (Chanaa, 2002, p.8).

Neste sentido, a comunidade internacional tem procurado desenvolver orientações políticas complementares que permitam ultrapassar as condicionantes e problemas que têm contribuído para os modestos resultados alcançados pela implementação da RSS, fundamentalmente em contextos de pós-conflito. A evolução da agenda é visível nos quadros normativos que a ONU e a UE produziram, que estruturam e sustentam o seu envolvimento na prestação de assistência em matéria de segurança a diversos Estados, conforme se descortina seguidamente.

### **3.3. ABORDAGENS MULTILATERAIS À REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA**

Embora a RSS seja essencialmente um processo nacional, a fragilidade e carência de capacidades institucionais e humanas das estruturas estatais, sobretudo em contexto de pós-conflito, impele os Estados a procurar apoio internacional à sua implementação. Neste sentido, várias organizações internacionais e regionais, em particular a ONU, a UE, assim como a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e a União Africana (UA), têm desempenhado um papel importante na evolução da agenda da RSS, incluindo através do desenvolvimento de orientações normativas e do envolvimento na prestação de apoio multidimensional à implementação da RSS (The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces [DCAF], 2018).

O quadro normativo em matéria de RSS de cada organização difere de acordo com o seu próprio cariz: a política da UE procura definir o papel a desempenhar pela organização essencialmente junto dos países que não integram o espaço comunitário e

o território europeu; a política da UA visa principalmente estabelecer um quadro normativo direcionado aos seus Estados-Membros, estabelecendo igualmente a abordagem a seguir pela organização; e tanto a ONU como a OSCE desenvolveram orientações políticas destinadas a delinear a abordagem destas organizações na prestação de apoio à RSS, a par dos compromissos normativos que devem orientar os seus Estados-Membros nestes esforços (DCAF, 2018, p.23).

A conceptualização do termo pelas organizações apresenta, ainda assim, contornos muito semelhantes. A UA define a RSS como “o processo através do qual os países formulam ou reorientam as políticas, estruturas e capacidades das instituições e grupos envolvidos no setor da segurança, com vista a torná-los mais eficazes, eficientes e responsivos ao controlo democrático, e às necessidades de segurança e justiça das populações (União Africana [UA], 2013a, p.6). Por seu turno, segundo a OSCE, que optou pelo termo governação e reforma do setor da segurança (SSG/R), trata-se de “um processo político e técnico através do qual um país procura melhorar a boa governação do seu setor de segurança” (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa [OSCE], 2019, p.5). O quadro conceptual e normativo da abordagem da ONU e da UE à RSS é abordado na secção subsequente, de modo a permitir uma compreensão ampla da estrutura doutrinária que orienta o apoio prestado pelas organizações aos processos nacionais de RSS.

### **3.3.1. O NORMATIVO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**

A multilateralização da agenda da RSS estendeu-se à ONU, particularmente quando, em janeiro de 2008, o então SGNU Ban Ki-moon divulgou um relatório intitulado *Assegurar a Paz e o Desenvolvimento: O Papel das Nações Unidas no Apoio à Reforma do Setor da Segurança (A/62/659–S/2008/39, 2008)*. Em 2007, o CSNU havia apresentado uma declaração que sublinhava o papel crucial de um setor de segurança profissional, eficaz e responsável para a consolidação da paz e da segurança, para a prevenção do retorno ao conflito e para o lançamento das bases da paz sustentável (*Statement by the President of the Security Council S/PRST/2007/3, 2007*). Porém, face à carência de um quadro comum de orientação quanto à definição e aos aspetos técnicos que possibilitam a implementação de processos sustentáveis da RSS, o Relatório em apreço foi submetido pelo SGNU. A RSS é, assim, identificada como um elemento crucial do *peacekeeping* multidimensional, do *peacebuilding* e da prevenção de conflitos, essencial para endereçar as causas estruturais dos conflitos e na construção da paz e desenvolvimento sustentáveis (DPKO, SSRU e ORLSI, 2012).

Apesar de um significativo histórico de prestação de assistência pela ONU em atividades de apoio ao setor de segurança, em países como Serra Leoa, Timor-Leste, Costa do Marfim, República Democrática do Congo e Libéria, o envolvimento da Organização em processos de reforma era operacionalizado essencialmente numa base *ad hoc* e sem referência específica ao conceito de RSS (A/62/659–S/2008/39, 2008; Ebo e Powell, 2010; Hänggi e Scherrer, 2008). No entanto, a centralidade dos fundamentos da RSS para os esforços de estabilização e consolidação da paz em contexto de pós-conflito foi desde cedo reconhecida no sistema das Nações Unidas<sup>42</sup> (S/PRST/2005/30, 2005).

O Relatório de 2008 veio, com efeito, moldar uma abordagem holística e coerente das Nações Unidas à RSS, demonstrativa do potencial papel normativo e operacional a desempenhar pela Organização, que tinha como racional o próprio propósito na génese da sua criação: promover a segurança, a paz e o desenvolvimento. O sucesso na persecução destes objetivos dependia, assim, de elementos no âmbito da segurança que se reforçam mutuamente, designadamente o desenvolvimento de instituições de segurança eficazes e responsáveis que atuam com base numa estrutura de governação democrática (A/62/659–S/2008/39, 2008, para.18). Paralelamente, a importância da RSS assentava, na perspetiva do modelo das Nações Unidas, na demonstração de que “a segurança vai para além dos elementos militares tradicionais e envolve um leque mais amplo de instituições e atores nacionais e internacionais” (para.18), evidenciando o seu carácter holístico, assente na interdependência entre a segurança, a justiça, e as estruturas de governação (Sedra, 2017).

De facto, o Relatório referia-se ao termo *setor de segurança* para descrever as estruturas, instituições e pessoal responsável de segurança num Estado, a nível da sua provisão – serviços de defesa, aplicação da lei, correções e de inteligência, instituições responsáveis gestão de fronteiras, alfândegas e emergências civis –; e gestão e supervisão – elementos do setor judicial responsáveis pela adjudicação de casos de alegada conduta criminosa e uso indevido da força, ministérios, órgãos legislativos e grupos da sociedade civil (para.14). A ONU admitia ainda que o setor de segurança

---

<sup>42</sup> Em 2000, o Painel responsável pela elaboração do Relatório *Brahimi* reconhecia o reforço do Estado de direito – através da formação e reestruturação da polícia local, e da reforma judicial e penal – como uma componente central da agenda do *peacebuilding* (A/55/305, 2000, para.13). Importa ainda destacar o trabalho do PNUD no âmbito da Reforma do Setor da Justiça e de Segurança (JSSR), com especial ênfase na prevenção de conflitos e consolidação da paz (PNUD, 2003). Considerando a tendência prevalecente da sustentação do poder governativo no setor da justiça e segurança em contexto de pós-conflito, que favorece a promoção de insegurança junto dos cidadãos e Estados vizinhos, o PNUD sublinhava a necessidade de conceber uma abordagem programática que focasse o setor da justiça e segurança como uma estrutura abrangente e integrada, facilitando o estabelecimento de um sentimento de segurança pessoal, a manutenção da ordem pública e a aplicação do Estado de direito (PNUD, 2003, p.5).

podia incluir, para além dos órgãos e instituições oficiais de segurança, atores não-estatais, tais como autoridades consuetudinárias ou informais e serviços de segurança privada (para.14).

Ademais, não obstante o reconhecimento da existência de diversos e distintos modelos de setores de segurança, influenciados pelos contextos históricos e políticos, e pelas necessidades de segurança específicas a cada Estado, o Relatório do SGNU enunciava um conjunto de características comuns partilhadas pelos setores de segurança eficazes e responsáveis (para.15):

- (i) Um quadro legal e/ou constitucional que proveja o uso legítimo e responsável da força de acordo com normas e padrões universalmente aceites de direitos humanos, incluindo mecanismos sancionatórios para o uso da força e a definição das funções e responsabilidades dos diferentes atores;
- (ii) Um sistema institucionalizado de governação e gestão – mecanismos para a direção e supervisão da segurança fornecidos pelas autoridades e instituições, incluindo sistemas de gestão e revisão financeira, bem como a proteção dos direitos humanos;
- (iii) Capacidades – estruturas, pessoal, equipamento e recursos;
- (iv) Mecanismos de interação entre os atores de segurança – modalidades transparentes de coordenação e cooperação entre diferentes atores, com base nos seus respetivos papéis e responsabilidades constitucionais ou legais; e
- (v) Cultura de serviço – promoção da unidade, integridade, disciplina, imparcialidade e respeito pelos direitos humanos entre os atores de segurança e moldagem da forma como estes desempenham as suas funções.

Assim, de acordo com a definição constante no Relatório, a RSS representa

um processo de avaliação, revisão e implementação, bem como monitorização e avaliação liderado por autoridades nacionais que tem como objetivo aumentar a segurança efetiva e responsável do Estado e da sua população, sem discriminação e no pleno respeito pelos direitos humanos e o Estado de direito (para.17).

Partindo destas bases conceptuais, a ONU identificou um conjunto abrangente de princípios basilares normativos que estabeleciam os parâmetros para a prestação de apoio pela Organização aos processos de RSS (para.45). Reafirmando o objetivo central da (a) prestação de apoio aos Estados e sociedades no desenvolvimento de instituições de segurança eficazes, inclusivas e responsáveis, de modo a contribuir para a paz e segurança internacionais, o desenvolvimento sustentável e a garantia universal do respeito pelos direitos humanos, a RSS deve ser empreendida com base numa (b)

decisão nacional, num mandato aprovado pelo CSNU e/ou numa resolução da AGNU, na Carta das Nações Unidas e nas leis e normas de direitos humanos (para.45).

Paralelamente, a fim de garantir o sucesso e sustentabilidade do processo, a (c) apropriação nacional e o compromisso dos Estados envolvidos tem de orientar a prestação de apoio à reforma. O processo de configuração de uma abordagem nacional e a definição de prioridades da RSS cabe aos próprios Estados em função do seu “direito soberano e responsabilidade” (para.2). A abordagem da ONU deve pautar-se, neste sentido, pela (d) flexibilidade e adaptação ao Estado, região e/ou contexto específico que servem de palco à RSS, bem como às diferentes necessidades de todas as partes interessadas. A (e) sensibilidade às questões de género, incluindo a reforma dos processos de recrutamento e a melhoria na prestação de serviços de segurança para abordar e prevenir a violência sexual e baseada no género aplica-se, igualmente, às fases de planeamento, conceção, implementação, monitorização e avaliação do processo (para.45).

A RSS afigura-se, assim, como essencial no (f) planeamento e implementação de atividades em contexto de pós-conflito. Idealmente, a reforma deve começar no início de um processo de paz e ser incorporada nas primeiras estratégias de recuperação e desenvolvimento. Por um lado, o sucesso da reforma depende de uma (g) definição estratégica clara no âmbito das prioridades, prazos indicativos e parcerias. Por outro lado, a eficácia do apoio internacional à RSS será moldada pela (h) integridade do motivo, o nível de responsabilização e a quantidade de recursos fornecidos. A (i) coordenação de esforços entre os parceiros nacionais e internacionais é essencial: sempre que possível, devem ser identificadas entidades nacionais líderes e uma contraparte internacional designada. Por fim, a manutenção e acompanhamento do progresso da RSS pressupõe uma (j) avaliação regular no que concerne aos princípios estabelecidos e aos padrões de referência específicos definidos (para.45).

Em 2013 viria a ser publicado o segundo Relatório do SGNU relativo à RSS. Intitulado *Segurança dos Estados e Sociedades: Reforço do Apoio Abrangente das Nações Unidas à Reforma do Setor da Segurança (A/67/970-S/2013/480, 2013)*, o Relatório ambicionava propor recomendações quanto à melhor forma de reforçar a abordagem abrangente das Nações Unidas à RSS, tendo em consideração onexo entre a assistência prestada, a prevenção de conflitos e a consolidação da paz (para.1). Confrontada com novos padrões e dinâmicas de segurança – que colocavam em causa as formulações estatocêntricas dos processos de RSS – a ONU sublinhava agora a importância de promover uma abordagem que permitisse conciliar o papel central dos

Estados com a sua dependência face à segurança dos indivíduos e das comunidades abrangidas pelas suas fronteiras (para.9).

Em 2014, com a adoção da Resolução 2151 do CSNU, a ONU reafirmou o seu compromisso normativo e operacional com a agenda da RSS, priorizando, para o efeito, a inclusão de elementos da RSS como uma componente integral dos mandatos de *peacekeeping* das Nações Unidas, ao afirmar o papel da RSS na consolidação da paz e estabilidade sustentáveis (*Resolução 2151 CSNU*, 2014, para.1). Por sua vez, a Resolução 2553 do CSNU (2020) veio reforçar o entendimento de um setor de segurança representativo, adequado, eficiente, eficaz, profissional e responsável, que atue sem discriminação e com base no pleno respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de direito como pedra angular da paz e do desenvolvimento sustentável, importante para a prevenção de conflitos e a consolidação da paz sustentável (*Resolução 2553 CSNU*, 2020, preâmbulo).

No terceiro relatório temático sobre a RSS – *Reforçar a Reforma do Sector da Segurança* –, publicado em março de 2022, o SGNU procurou propor determinadas recomendações com vista ao reforço e adaptação do envolvimento da ONU em processos de RSS às atuais necessidades e desafios que se colocam à sua implementação (*S/2022/280*, 2022). O texto colocou, neste sentido, a tónica em três princípios basilares da abordagem onusiana à RSS: (i) apropriação nacional inclusiva do processo, que consubstancia a necessidade de empreender um diálogo e consultas inclusivas com as comunidades locais, numa lógica *bottom-up*, e de forma integrada, que permita ultrapassar as limitações que o desenvolvimento de ações individualizadas assume; (ii) o entendimento da RSS como um processo de cariz essencialmente político, atentando às suas implicações na balança de poder e distribuição de recursos de um Estado, procurando dotá-los de maior equidade; (iii) e uma abordagem centrada na governação, por oposição a uma abordagem essencialmente técnica, que tenha em consideração o conjunto de normas sociais existentes num determinado Estado, frequentemente associadas tanto à sua cultura e história como às leis formais, que regem a forma como a segurança é organizada, prestada e entendida (*S/2022/280*, 2022, para.6-10).

O Relatório é também claro quanto à importância de considerar o valor acrescentado dos mecanismos e estruturas locais tradicionalmente marginalizados como parte integrante do setor de segurança – atores privados, informais e tradicionais, incluindo líderes religiosos e grupos armados – que, pela eficácia e legitimidade de que são detentores ao endereçar ameaças locais de segurança, podem representar

importantes pontos de partida para o reforço da cooperação com as instituições de segurança estatais, estendendo a sua própria legitimidade e contribuindo para uma arquitetura de segurança mais inclusiva (para.11,12).

Reconhecendo as especificidades de um contexto de pós-conflito, principalmente a carência de alicerces políticos sólidos, o SGNU sublinhou que o apoio prestado pela ONU no âmbito da RSS – largamente influenciado pelos resultados da mediação e dos acordos de paz alcançados – deve ser orientado pelo estabelecimento de tais bases, de modo a permitir a implementação frutífera da RSS (para.15). Reenvia, neste sentido, para as considerações de natureza política no cerne dos processos de RSS, sublinhando que a prioridade da ONU é a “facilitação do diálogo político sobre acordos de governação de segurança a longo prazo, sustentáveis e sensíveis ao género, fornecendo aconselhamento nas fases iniciais de um processo de mediação sobre a conceção, planeamento e modalidades de implementação da reforma do setor de segurança” (S/2022/280, 2022, recomendação n.º3).

*Lato senso*, a abordagem da ONU à RSS tem na sua génese a complementaridade entre o reforço da eficácia e eficiência das estruturas de segurança e a promoção da responsabilidade de todos os atores e instituições envolvidas, refletindo o carácter holístico das prioridades onusianas (Sedra, 2017). Ebo e Powell (2010) e Hänggi e Scherrer (2008) consideram que a dimensão global da atuação da ONU, a par da sua legitimidade e neutralidade política traduzem o valor acrescentado da organização na implementação de programas de RSS. Sedra (2017), por sua vez, referiu-se à inexistência de um legado colonial e de ambições estratégicas bilaterais como principais fatores que levam a organização a assumir um papel proeminente ao nível político e de implementação. Esta posição de destaque encontra fundamento precisamente na sua capacidade ímpar para definir princípios de orientação para diversas abordagens internacionais à RSS, capazes de incluir, de forma abrangente, as perspetivas dos vários intervenientes no processo (função normativa)<sup>43</sup> e, paralelamente, na possibilidade de prestação de apoio às autoridades nacionais ao nível político-estratégico da RSS (função operacional): (i) ajudar a estabelecer um ambiente favorável; (ii) apoiar a avaliação das necessidades e o planeamento estratégico, bem como a coordenação e a mobilização de recursos especializados; (iii) prestar aconselhamento técnico e reforçar a capacidade das instituições de segurança e dos seus mecanismos de supervisão; e (iv) apoiar os parceiros nacionais e internacionais

---

<sup>43</sup> De notar ainda, a publicação em 2012 de um conjunto de orientações técnicas, elaboradas pelo Grupo de trabalho sobre a RSS, que passaram a servir de base na orientação do apoio aos processos de RSS nas áreas em que a Organização tem uma vantagem comparativa, nomeadamente a nível do apoio às negociações e processos de paz (United Nations SSR Task Force, 2012).



na monitorização e revisão dos progressos alcançados (A/62/659–S/2008/39, 2008, para.50).

### 3.3.2. O NORMATIVO DA UNIÃO EUROPEIA

No contexto da UE, a RSS ocupa uma posição cada vez mais central na gestão de crises e no quadro dos Estados em situação de fragilidade (Gross, 2009). O desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) no final da década de 1990 centrou-se, inicialmente, na construção de capacidades militares europeias, o que levou a um enfoque na gestão militar de crises. Contudo, no quadro do envolvimento dos Estados-Membros da UE no processo normativo promovido pela OCDE, a gestão civil de crises ganhou terreno. Neste âmbito, tem havido uma orientação particular para uma abordagem da RSS centrada na governação inclusiva. A operacionalização dos vários instrumentos existentes, a nível militar e civil, constitui, com efeito, a principal característica do modelo de gestão de crises europeu, sendo a sua vantagem mais proeminente a capacidade de mobilização do conjunto de instrumentos para as fases de prevenção, resposta e pós-conflito (Cruz, 2017).

Os últimos anos da década de 1990 – em paralelo com a definição do âmbito de atuação das denominadas *Missões de Petersberg*<sup>44</sup> – foram particularmente importantes no que respeita ao desenvolvimento de capacidades autónomas em matéria de segurança e defesa da União, abrindo espaço para o reforço do seu papel enquanto ator global benigno e legítimo de segurança, capaz de lidar com ameaças transnacionais à estabilidade e à segurança, com repercussões a nível local e regional. Introduzida formalmente no Conselho Europeu de Colónia de 1999 (Conselho Europeu, 1999a) a PESD – como parte integrante do segundo pilar da estrutura tripartida introduzida em Maastricht – viria a ganhar um novo ímpeto meses mais tarde quando, no Conselho Europeu de Helsínquia, foi decidida a criação de um mecanismo de gestão não-militar de crises para coordenar e dar maior eficácia aos vários meios e recursos civis, em paralelo com os meios e recursos militares da UE. O plano de ação estabelecido enviava para a necessidade de definir objetivos concretos para a resposta não militar coletiva dos EM a crises internacionais, considerando o policiamento civil como central na gestão de crises (Conselho Europeu, 1999b).

Por seu turno, o Conselho Europeu de Santa Maria da Feira (2000) reiterou a necessidade de criar “uma Política Europeia Comum de Segurança e Defesa, capaz de

---

<sup>44</sup> “Missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz” (TUE, 2016, art.43.º, n.º1).

reforçar a ação externa da União através do desenvolvimento de uma capacidade militar de gestão de crises, assim como de uma capacidade civil” (Conselho Europeu, 2000, anexo I). Foram, neste sentido, discriminadas as dimensões que integram a gestão civil de crises pela União: reforma da polícia, reforço do Estado de Direito, reforço da administração civil e proteção civil. As missões de polícia recaem, com efeito, sobre tarefas de aconselhamento, assistência e formação, bem como substituição das polícias locais; o reforço do Estado de Direito visa sobretudo a recuperação dos sistemas judiciais; o reforço da administração civil instrumentaliza-se através da preparação e disponibilização de especialistas para tarefas no âmbito das missões de gestão de crises; por fim, a componente de proteção civil engloba equipas de levantamento da situação e/ou coordenação, de equipas de intervenção e de equipas especializadas (Jakobsen, 2006; Saraiva, 2010).

Em 2002, o Conselho Europeu de Sevilha confirmou a vontade e capacidade da União para assumir o controlo daquela que viria a ser a primeira missão operacionalizada no âmbito da PESD (Conselho Europeu, 2002). Na sequência da desintegração da Jugoslávia, a escalada de tensão na Bósnia-Herzegovina em função dos continuados ataques sérvios a comunidades muçulmanas, a UE lançou em 2003 a Missão de Polícia na Bósnia-Herzegovina (Prata, 2010). A resposta comunitária ao conflito tinha como principais objetivos o aconselhamento, monitorização e inspeção das forças policiais bósnias, com vista a sua reestruturação, no âmbito do desenvolvimento de capacidades de combate à criminalidade organizada, de controlo fronteiriço, de modo a alinhar a sua atuação com as práticas internacionais (SEAE, 2012).

Em dezembro de 2003, o então Alto-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Javier Solana, redigiu a *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. A definição desta orientação estratégica tinha como principal objetivo a harmonização dos interesses estratégicos dos Estados-Membros, no que diz respeito à segurança internacional e à componente da defesa comunitária (CdUE, 2003). A Estratégia defendia que, como resultado do seu carácter transnacional, “nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares” (CdUE, 2003, p.7), enviando para a necessidade de uma nova abordagem holística de complementaridade entre o *hard* (coerção) e o *soft power* (influência) (Prata, 2010, p.8). Com efeito, surgiu a perceção da importância da utilização todos os meios disponíveis para lidar com situações de conflito e de pós-conflito. A UE estabeleceu, assim, a RSS como um objetivo a desenvolver no âmbito do reforço das suas capacidades, e como parte de um reforço institucional mais amplo

(CdUE, 2003, p.14), da estabilização e reconstrução em contexto de pós-conflito (CdUE, 2008, p.19).

Em 2004 foi adotado o *Civilian Headline Goal 2008*, um compromisso demonstrativo da ambição da UE no desenvolvimento das suas capacidades a nível da gestão civil de crises. Para além da capacidade para intervir em todas as fases da gestão de crises – incluindo a estabilização pós-conflito –, e da adição de missões de monitorização e de apoio aos representantes da UE, o Documento destacava a RSS e os processos de DDR como esforços centrais da sua atuação (CdUE, 2004, p.2). Por sua vez, o *Civilian Headline Goal 2010*, adotado em 2007, visava o aprofundamento das capacidades civis da União, de modo a permitir que a UE estivesse capacitada proporcionar uma resposta coerente, mesmo em cenários de substituição das autoridades locais (CdUE, 2007).

A expressão da RSS como veículo para a persecução dos objetivos da União, nomeadamente no que respeita à promoção da “paz e estabilidade, ao desenvolvimento inclusivo e sustentável, à construção do Estado e à democracia, ao Estado de direito, aos direitos humanos e aos princípios do direito internacional” (CE, 2016, p.2), encontra-se, assim, patente nos Tratados da UE e disposições aí constantes em matéria de ação externa da União em geral (artigos 21.º e 22.º do TUE), Política Externa de Segurança Comum (PESC)/Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) (artigos 23.º a 46.º do TUE), política de cooperação para o desenvolvimento (artigos 208.º a 211.º do TFUE) e outras políticas de cooperação (artigos 212.º e 213.º do TFUE), ainda que neles não seja feita referência, de forma explícita, à RSS (Gross, 2013).

Ademais, a orientação da abordagem comunitária é codificada em legislação secundária (Gross, 2013). De facto, devido à estrutura de pilares em funcionamento a partir de Maastricht, a UE tinha, até 2016, dois documentos distintos de orientação política no âmbito da RSS. O primeiro foi formulado pelo Conselho da União Europeia no contexto do desenvolvimento das missões da PESC – *Reflexão da UE sobre o apoio da PESC à RSS* (CdUE, 2005); o segundo foi divulgado pela Comissão Europeia (CE) – *Reflexão sobre o Apoio da Comunidade Europeia à Reforma do setor de Segurança*, a fim de delinear "os princípios e normas para o envolvimento da Comunidade Europeia na RSS"<sup>45</sup> (CE, 2006, p.4). O quadro normativo e conceptual adotado pela UE, refletido

---

<sup>45</sup> Publicadas em junho de 2006, as *Conclusões do Conselho sobre um Quadro Político para a Reforma do Setor de Segurança*, estabelecia o quadro político para o envolvimento da UE na RSS a partir dos dois documentos em apreço. Advogava-se, desde logo, pela formulação de uma abordagem holística e multissetorial que possibilitasse a provisão de segurança, o reforço da governação e da supervisão política das instituições de segurança, e o controlo civil efetivo, bem como a capacitação de um setor de segurança, assim como dos atores que o integram, responsável, no exercício das prerrogativas operacionais que lhe são atribuídas (CdUE, 2006).

nos documentos em apreço, deriva das orientações formuladas pelo CAD da OCDE em 2005 (Bloching, 2011), abordadas anteriormente.

Com vista à criação de um único quadro estratégico de apoio à RSS, à escala da UE, que tivesse em consideração as interligações entre políticas, segurança, justiça, resposta humanitária, desenvolvimento, situações de conflito e fragilidade, a Comissão Europeia divulgou, em julho de 2016, uma orientação política que passava a definir a RSS como

o processo de transformação do sistema de segurança de um país com vista a assegurar gradualmente aos indivíduos e ao Estado serviços de segurança mais eficazes e responsáveis, em consonância com o respeito pelos direitos humanos, a democracia, o Estado de direito e os princípios da boa governação (CE, 2016, p.2).

A fim de tornar os Estados mais estáveis e, concomitantemente, as suas populações mais seguras, a CE definiu igualmente o conjunto de características que contribuem para um setor de segurança eficaz, nomeadamente (i) um quadro jurídico claro e adequado, (ii) orientado por políticas e estratégias de segurança e justiça apropriadas, e (iii) agregador de um conjunto de instituições bem coordenadas e cooperativas, "devendo cada uma delas estar devidamente estruturada e organizada, bem como ter um papel claramente definido, procedimentos adequados, pessoal qualificado e recursos" (CE, 2016, p.5).

Em prol da manutenção do Estado de direito e da promoção da legitimidade do setor de segurança, este deve estar sujeito ao controlo e supervisão democráticos, para os quais contribui também o controlo da sociedade civil. À consolidação deste princípio subjaz (i) o respeito pelos direitos humanos, o Estado de direito e os princípios democráticos; (ii) a aplicação dos princípios da boa governação relativos à transparência e abertura, à participação e inclusão, assim como à responsabilização; e (iii) a luta contra a corrupção (CE, 2016, p.5). Ademais, na ótica da UE, a sustentabilidade e eficácia do processo de reforma implica a consideração de prestadores informais/não-estatais de segurança, incluindo grupos marginalizados, no âmbito da participação de todas as partes interessadas no processo de reforma, formulado e aceite a nível nacional, através da elaboração de políticas e estratégias nacionais com base em processos de consulta inclusivos, que atenda ao princípio mais amplo da apropriação nacional (CE, 2016, pp.6-7).

O Documento definia igualmente que a prestação de assistência em matéria de segurança pela União deveria ser antecedida de uma análise do setor de segurança de um determinado Estado, que tivesse em consideração o seu estatuto no seio do setor público (CE, 2016, p.7). Esta avaliação do contexto de implementação, idealmente

liderada pelas autoridades nacionais, deveria, com efeito, “centrar-se nas necessidades de segurança tal como percecionadas e vivenciadas pelos principais grupos demográficos” e no modo como são endereçadas pelo setor de segurança e, paralelamente, “identificar os problemas de segurança específicos a que a assistência da UE pode dar prioridade e o processo de mudança para o qual a assistência pode contribuir” (CE, 2016, p.8). Tais avaliações tinham como principal intuito, por um lado, apoiar a formulação do quadro de referência para a prestação de apoio à RSS, estabelecendo, por outro lado, critérios de base que numa fase posterior possibilitariam a análise da atuação da União (CE, 2016).

O apoio à RSS pela UE contempla, neste sentido, um conjunto de atividades que concorrem, por um lado, para a promoção da eficácia e capacitação dos seus atores e, por outro lado, para o reforço da responsabilidade e transparência de todo o setor, como explanado na Tabela 3.

**Tabela 3** – Atividades da UE em matéria de apoio à RSS

<b>Apoio Institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Assistência à elaboração das políticas e estratégias nacionais em matéria de defesa, segurança e justiça, mecanismos de coordenação nacional, procedimentos administrativos, operacionais e de comunicação, mecanismos internos de responsabilização, sistemas de planeamento e gestão de recursos humanos, sistemas de informação e dados, sistemas de orçamentação e gestão financeira;</li><li>- Planeamento das reformas, distribuição adequada de recursos humanos técnicos e financeiros;</li></ul>
<b>Formação</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Assistência técnica, orientação e avaliação das necessidades de formação, desenvolvimento de novos programas de ensino e formação de formadores;</li><li>- Medidas de apoio relativas aos sistemas nacionais de gestão de recursos humanos, com identificação dos perfis necessários às instituições de segurança e justiça, processos de recrutamento e promoção equitativos e transparentes;</li><li>- Formação direta através das missões da PCSD;</li></ul>
<b>Equipamento</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Disponibilização de equipamento não letal;</li><li>- Desenvolvimento de boas práticas de base no domínio da gestão do equipamento;</li></ul>
<b>Apoio aos Mecanismos de Supervisão</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Promoção e apoio à formulação e aplicação da legislação e dos procedimentos relevantes;</li><li>- Reforço da capacidade das instituições e dos mecanismos independentes de apresentação de queixas e de supervisão civil;</li><li>- Promoção da participação ativa da sociedade civil e apoio às iniciativas da sociedade civil com vista a vigiar o comportamento das forças de segurança;</li><li>- Promoção da liberdade dos meios de comunicação social e reforço da sua capacidade para transmitir informações, de forma responsável, sobre o setor da segurança;</li></ul>
<b>Segurança da Comunidade</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Financiamento de iniciativas de apoio através das quais a população possa beneficiar de segurança e justiça, mediante uma abordagem comunitária de segurança, que associe as autoridades locais (oficiais e/ou tradicionais), se possível, os residentes das comunidades e das zonas em questão e as forças de segurança locais.</li></ul>

Fonte: Adaptado (CE, 2016, pp.15-17).

É feita, ainda, referência à conexão da RSS com outros domínios de intervenção, nomeadamente no que concerne ao processo de DDR (CE, 2016, p.17). Esta

associação, e particularmente o apoio simultâneo da UE a ambas as dimensões, numa lógica de equilíbrio, é estabelecida em função do risco que a necessidade de estabilização urgente dos serviços de segurança em contexto de pós-conflito comporta, nomeadamente decorrente da potencial legitimação de forças de segurança não-inclusivas (CE, 2016, p.17). Remete, no limite, para o entendimento generalizado quanto à necessidade de promover a complementaridade entre considerações de segurança de curto prazo, atendendo às necessidades mais imediatas de estabilização, e as medidas de longo prazo, que subscrevem à importância do controlo democrático e civil do setor de segurança (Cravo, 2015).

Com efeito, é neste documento que pode ser encontrada a articulação mais clara, holística e abrangente da abordagem comunitária à RSS, que reconhece o elevado teor político, complexidade e longevidade do processo, com enfoque na dimensão da governação democrática dos prestadores e de todo o setor de segurança:

O envolvimento da UE no setor da segurança de um país parceiro ou de uma região parceira implica compreender e tomar em consideração as regras formais e informais que regem o modo como os intervenientes nos setores da segurança e da justiça operam. Afigura-se necessária uma apreciação semelhante em relação às interações e às relações de poder entre os intervenientes dos setores da segurança, da justiça e de outros setores não relacionados com a segurança, bem como às atuais dinâmicas de conflito (CE, 2016, p.7).

Neste sentido, autores como Dursun-Ozkanca e Vandemoortele (2012) e Sedra (2017), consideram que dado o seu cariz multilateral, a União é detentora da capacidade de mobilização de recursos e da legitimidade necessárias à coordenação da implementação de processos abrangentes de RSS, que de outra forma não estariam ao alcance dos seus Estados-Membros.

Contudo, não obstante o desenvolvimento de abordagens e formulações específicas normativas quanto à conceptualização e operacionalização da RSS tanto pela UE, como pela ONU, conforme observado, subsistem dificuldades na operacionalização plena de tais objetivos, decorrentes essencialmente do contexto que serve de base à implementação da RSS. Atentando à lacuna entre a teoria e a realidade prática da implementação de processos de RSS, em contextos específicos, identificada por Chanaa (2002), importa explorar a implementação da RSS particularmente em contexto de pós-conflito, na medida em que, para além de ser representativo do cenário no qual mais esforços têm sido empreendidos pela comunidade internacional, trata-se, igualmente, de um dos ambientes mais desafiantes à implementação da RSS, em função das características identificadas anteriormente. O capítulo subsequente enceta, precisamente, este estudo empírico, com base no caso específico do Mali.

#### **4. MALI: UM CASO PARADIGMÁTICO DO APOIO INTERNACIONAL À REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA EM CONTEXTO DE PÓS-CONFLITO**

O Mali representa um caso paradigmático enquanto Estado recipiente de apoio internacional à implementação da RSS, na sequência do golpe de Estado que assolou o país em março de 2012. A ação dos movimentos insurgentes do Norte contra o Governo, face às suas políticas tendencialmente favorecedoras do Sul, evidenciaram a fragilidade das instituições de defesa e segurança malianas, incapazes de conter as ofensivas, em particular a sua flagrante falta de equipamento, corrupção endémica, bem como a má organização e a escassa motivação dos soldados (Bagayoko, 2018; Hüsken e Klute, 2015). Os custos da falta de profissionalização do setor de segurança têm sido muito elevados para o país africano, resultando num ambiente marcado por instabilidade persistente, pobreza crónica e investimento desencorajado (Ouédraogo, 2014). Aliado a esta situação, os avanços de grupos jihadistas, com ramificações na região do Magrebe, sobre o Sahel contribuíram para o aumento da insegurança sobretudo nas regiões Norte e Centro do Mali (Sambe, 2012), que as Forças nacionais não foram capazes de conter autonomamente. Neste sentido, as intervenções da França, das Nações Unidas e da União Europeia iniciadas em 2013 e 2014 foram precedidas de um apelo das autoridades nacionais, com vista o restabelecimento da integridade territorial do Mali e da autoridade estatal, e a estabilização da situação de segurança (*Resolução 2071 CSNU*, 2012).

A crise de 2012 proporcionou, neste sentido, um ímpeto renovado ao processo de RSS nacional, com vista a dotar o setor de maior eficácia e legitimidade. Os esforços nacionais empreendidos, apoiados pela comunidade internacional, têm produzido alguns resultados positivos que, contudo, acabam por ser minados por uma conjuntura política de instabilidade endémica, exacerbada pelas sistemáticas alterações extra-constitucionais que o país tem vindo a enfrentar. O presente capítulo procura fornecer o referencial teórico para o estudo da implementação da RSS no Mali, focando particularmente a experiência da assistência prestada ao processo de reforma iniciado a nível nacional, pela ONU e pela UE, no âmbito das respetivas missões destacadas no país, i.e., a MINUSMA, e a EUTM Mali e EUCAP Sahel Mali, que servirá de base à análise empírica que aqui se procura desenvolver. O estudo do contributo que a assistência externa tem proporcionado à RSS maliano implica uma análise à luz da conjuntura política e securitária nacional e regional que serve de base à sua operacionalização, pelo que o capítulo inicia com uma breve contextualização da mais recente crise político-securitária, que o Mali atravessa desde 2012, sendo também abordadas determinadas dinâmicas regionais geopolíticas e de segurança que

contribuem para a complexificação da situação político-securitária, nomeadamente o envolvimento de potências como a França e a Rússia, e a incursão de atores não-estatais, como o Grupo Wagner. Posteriormente, apresenta-se os contornos que a assistência externa à implementação da RSS pelas respetivas missões destacadas no país sob os auspícios da ONU e da UE tem assumido, *vis-à-vis* o programa definido pelas autoridades nacionais do Mali.

#### 4.1. RETRATO POLÍTICO-SECURITÁRIO

Situado no interior do ocidente africano, ladeado pelo conjunto de Estados que consigo formam a “fronteira” de areia que separa o Norte do continente e a África subsaariana e que compõem a região do Sahel, o Mali vive uma crise política e securitária desde há vários anos, impulsionada pelo golpe de Estado levado a cabo a 22 de março de 2012, que depôs o até então Presidente incumbente Amadou Toumani Touré (Sambe, 2012). A conjuntura interna político-securitária inerentemente debilitada, em função de múltiplas vulnerabilidades e de um legado histórico de conflitos, é exacerbada pela heterogeneidade cultural e étnica de grupos cujas pretensões independentistas, aliadas aos efeitos de contágio dos países vizinhos, deram origem ao seu mais recente e disruptivo período de conflito e crise político-securitária (Djiré *et al.*, 2017).



Ilustração 1 – Mapa do Mali, Organização das Nações Unidas – Departamento de Apoio no Terreno. ([Adaptado a partir de:] Secção cartográfica, 2013).



Com capital na região Sul, em Bamako, o Mali divide-se em oito regiões administrativas (Ilustração 1): Tombuctu, Kidal, Gao, Mopti, Ségou, Koulikoro, Sikasso e Kayes. A divisão entre o Norte e o Sul do país apresenta, para além do cariz geográfico e económico – o Norte é composto por grandes áreas de terra árida e desértica, com poucas grandes cidades urbanas e comunidades seminómadas, e a região Sul apresenta uma maior densidade populacional e riqueza em recursos –, uma *raison d'être* cultural. O Sul é predominantemente composto pelo grupo étnico Bambara. O Norte é considerado etnicamente mais diversificado, com as comunidades Songhais, Mouros e Fula localizadas em torno das regiões do rio Níger, e Tuaregues (Hüsken e Klute, 2015) – um aglomerado de comunidades seminómadas – cujo território atravessa o rio Níger e se estende em direção à Argélia, Níger e Líbia (DCAF, 2019), não se restringido a fronteiras “artificiais” (Sambe, 2012, p.119).

De facto, o legado político-colonial do Mali, aliado às divisões étnicas existentes, revelou-se prejudicial à sua coesão territorial (Sambe, 2012). O Mali alcançou a sua independência como colónia francesa em 1960, tornando-se num Estado unipartidário, liderado pelo Presidente Modibo Keita, cujas políticas socioeconómicas eram percecionadas como favorecedoras das regiões do Sul, marginalizando política e economicamente o grupo Tuaregue do Norte (Lijn *et al.*, 2019). A tensão entre os rebeldes e o Governo levou, em 1968, à realização de um golpe de Estado que introduziria o país numa longa ditadura militar, que terminaria apenas em 1991, com o início da transição democrática liderada pelo Tenente-Coronel Amadou Touré. A atual Constituição corresponde àquela adotada a 12 de janeiro de 1992, por referendo. A 11 de abril do mesmo ano, o novo Governo assinou o Pacto Nacional para a reconciliação com os Tuaregues e o ato eleitoral de 26 de abril daria a vitória a Alpha Oumar Konaré. Touré voltaria ao poder nas eleições presidenciais de maio de 2002 (DCAF, 2019).

Contudo, a história recente do Mali continua marcada por uma série de insurreições lideradas pelos movimentos do Norte contra o Governo – 1990, 1992 e 2006 –, com o objetivo comum de alcançar uma maior autonomia política para o Norte, melhor acesso aos serviços do Estado, a descentralização do Governo, o desenvolvimento económico apoiado pelo Estado e a integração de combatentes no exército nacional. Apesar da assinatura de vários acordos de paz entre o Governo de Amadou Touré e os representantes da comunidade Tuaregue (Pezard e Shurkin, 2015), a concessão de tais pretensões nunca foi efetivamente alcançada. Aliado ao envolvimento das instituições de segurança e da elite política em atividades económicas ilícitas, este fator culminou na intensificação da desconfiança das comunidades do Norte

sobre o Governo e na erosão da legitimidade das entidades estatais (Chandler e Zogg, 2017). Na sequência da crise da Líbia em 2011, em função da qual muitos Tuaregues que se tinham aliado a Muammar Gadaffi, regressaram ao Mali dotados de um forte aparato militar, e reacenderam as insurgências separatistas (Dias, 2017). O grupo étnico formou o Movimento Nacional para a Libertação de Azawad – *Mouvement National pour la Libération de l’Azawad* (MNLA), que unia várias fações rebeldes do Norte e visava a independência da região, a qual acabariam por denominar Azawad, como a sua pátria étnica (Djiré *et al.*, 2017).

A 17 de janeiro de 2012, o MNLA atacou as instalações militares de Ménaka e Aguelhok, nas regiões de Gao e Kidal, respetivamente. A ofensiva liderada pelos Tuaregues, apoiada por vários grupos jihadistas nacionais e estrangeiros, forçou as tropas governamentais a ceder vários redutos no Norte (Sambe, 2012). A débil gestão do Governo, tanto da crise no Norte, que evidenciava uma falta de vontade para investir na sub-região (Sambe, 2012), como das Forças Armadas em geral, que exigiam mais equipamento e a melhoria das suas condições de trabalho e de vida (Djiré *et al.*, 2017), a par da corrupção generalizada (Affa’a-Mindzie e Perry, 2013) levou uma fação militar do campo de Kati, situado a 18km de Bamako, liderada pelo Capitão Amadou Haya Sanogo, a encenar um golpe de Estado contra o presidente democraticamente eleito Amadou Toumani Touré, no dia 22 de março de 2012 (Adetuyi, 2021). O golpe, que veio pôr fim ao legado de 20 anos que identificava o Mali como um modelo de democratização em África, culminou na formação de um vácuo político sobre o qual vários grupos insurgentes capitalizaram, levando a uma onda de detenções e deposições de figuras-chave do antigo regime, tal como políticos, atores económicos e líderes militares. Esta situação culminou no exacerbar das tensões dentro do Exército, e contribuiu para a rápida ocupação das cidades do Norte por grupos separatistas e jihadistas (Djiré *et al.*, 2017, p.10). Ademais, a 6 de abril o MNLA declarava unilateralmente a independência das regiões de Tombuctu, Kidal e Gao, sob a alçada do Estado de Azawad (Affa’a-Mindzie e Perry, 2013).

A comunidade internacional condenou celeremente os acontecimentos políticos e militares que se desenrolaram na capital em 2012 (Cole, 2020). Várias sanções específicas foram impostas pela Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), acabando por culminar na assinatura de um acordo com a junta militar, no âmbito do qual esta se comprometia a ceder o poder em troca de amnistia e do levantamento das sanções que a CEDEAO tinha imposto, levando à resignação do ex-Presidente a 8 de abril e à nomeação do Presidente interino Diocunda Traoré a 12 de abril (Affa’a-Mindzie e Perry, 2013). O acordo previa ainda o estabelecimento de um

Governo de transição, liderado pelo nomeado Primeiro-Ministro interino Cheick Modibo Diarra a 17 de abril. A 20 de agosto o Primeiro-Ministro anunciava a formação de um Governo de unidade nacional (Djiré *et al.*, 2017).

Para além da instabilidade política que assola o país há várias décadas, a crise de segurança que atravessa tem também ramificações regionais e sub-regionais (Sambe, 2012). A região do Sahel-Sahara tem sido historicamente associada à atividade de múltiplos grupos terroristas, incluindo a Al Qaeda, o Estado Islâmico e respetivos grupos filiados, bem como a diferentes atividades criminosas como o tráfico de droga, tráfico humano e crime organizado. A atratividade estratégica e económica que comporta, em função da multiplicidade de recursos minerais e energéticos de que é detentora, resultou na reorientação da atividade de certos grupos para o Sahel (Sambe, 2012). Por sua vez, a porosidade das fronteiras na região e a cooperação entre islamistas radicais e grupos de criminalidade organizada permitiu a criação de uma "zona desprovida de lei" na vasta extensão do Sahel, que se alastra ao Mali, considerado como uma perfeita *no man's land* para a atuação destes grupos (Sambe, 2012, p.121).

Em janeiro de 2013, os avanços dos grupos jihadistas no Norte e Centro do país, particularmente de elementos do *Ansar Dine*, da Al Qaeda no Magrebe Islâmico (AQMI) e do Movimento para a Unidade e Jihad na África Ocidental (MUJAO) –, aos quais os grupos rebeldes do Norte se haviam aliado –, resultaram na tomada da cidade de Konna, na região de Mopti, e de Diabaly. Esta conjuntura levou o Presidente interino a solicitar a intervenção da França para “defender a soberania do Mali e restaurar a sua integridade territorial” (*Relatório do SGNU S/2013/189*, 2013, para.4), um apelo a que o Estado francês respondeu prontamente com o lançamento da Operação *Serval* a 11 de janeiro. No final de mês, a atuação das Forças francesas possibilitou o restabelecimento da autoridade do Estado nas principais cidades do Norte, nomeadamente Gao, Tombuctu e Kidal (Dias, 2017). Como consequência da intervenção francesa, mas também em função das ideologias divergentes que separavam os movimentos rebeldes e os grupos terroristas, a aliança entre ambos sofreu uma fragmentação (Chandler e Zogg, 2017), que levou os seus elementos a desertar para países vizinhos e esconderijos nas montanhas Adrar des Ifoghas, na região de Kidal; a juntar-se a outros grupos existentes ou a infiltrar-se nas comunidades locais (*Relatório do SGNU S/2013/338*, 2013, para.19, 22). Contudo, a 28 de janeiro, o MNLA anunciava a tomada de Kidal e a sua oposição à reafetação das FDSM na região (*S/2013/189*, 2013, para.6).

A relativa melhoria da situação de segurança permitiu o início do diálogo entre o Governo e o MNLA que assinaram, a 18 de junho de 2013, um acordo preliminar de cessar-fogo – o “Acordo Preliminar às Eleições Presidenciais e Conversações de Paz Inclusivas no Mali” –, mais conhecido como o Acordo de Ouagadougou, cidade do Burkina Faso no qual foi assinado (*Accord Preliminaire a l’Election Presidentielle et aux Pourparlers Inclusifs de Paix au Mali*, 2013). Contudo, à medida que o conflito evoluiu, também o MNLA começou gradualmente a fragmentar-se com base em linhas étnicas e culturais. Estas divisões consubstanciaram-se em dois núcleos compostos por grupos armados distintos: a Coordenação dos Movimentos Azawad (CMA), uma coligação pró-independência composta pelo MNLA, o *Haut Conseil pour l’Unité de l’Azawad* (HCUA), o *Mouvement Arabe de l’Azawad* (MAA), uma facção da *Coalition du peuple de l’Azawad* (CPA) e pela *Coordination des mouvements et fronts patriotiques de résistance II* (CMFPR II); e a Plataforma dos Grupos Armados, uma coligação pró-Governo e pró-unitária, que incluía o CMFPR I, o *Groupe d’autodéfense Touareg Imghad et allies* (GATIA), e facções do CPA e MAA (Ba e Bøås, 2017, p.29).

Os persistentes e renovados avanços das forças jihadistas, reorganizadas e com maior capacidade de atuação, e a intensificação da violência intercomunitária culminaram na deterioração da situação de segurança, particularmente no Norte (Dias, 2017). Dado o alastramento da insegurança à região mais ampla do Sahel, a 1 de agosto de 2014 a França estabeleceu a Operação *Barkhane*, que se estendia aos países da fronteira próxima do Mali, nomeadamente Burkina Faso, o Níger, o Chade e a Mauritânia, com vista a apoiar os esforços do Grupo do Cinco para o Sahel (G5 Sahel)<sup>46</sup> no combate ao terrorismo na região do Sahel-Sahara (Caparini, 2015b).

A 1 de março de 2015, o Governo e as coligações de grupos armados deram início às negociações de paz que tinham em vista o cessar das hostilidades e o regresso à normalidade constitucional. Após várias rondas de negociações, marcadas por alguma relutância por parte da CMA, a 15 de maio de 2015, foi assinado o Acordo de Paz e Reconciliação do Mali (doravante designado como Acordo) entre o Governo e a coligação dos grupos da Plataforma, tendo a CMA assinado o Documento a 20 de junho

---

<sup>46</sup> Esta organização regional intergovernamental, criada a 16 de fevereiro de 2014, fornece um quadro institucional para promover o desenvolvimento e a segurança dentro dos seus cinco Estados-Membros. O G5 Sahel tem como principais objetivos (i) garantir as condições de desenvolvimento e segurança na área dos países membros; (ii) fornecer um quadro estratégico de intervenção para melhorar as condições de vida das populações; (iii) combinar desenvolvimento e segurança, sustentados pela democracia e boa governação num quadro de cooperação regional e internacional mutuamente benéfico; e (iv) promover o desenvolvimento regional inclusivo e sustentável (G5 Sahel, 2021). Como parte do seu mandato de segurança, o G5 Sahel criou a Força Conjunta G5 Sahel em 2017 para responder em conjunto à expansão de grupos extremistas armados e violentos e à deterioração da situação de segurança na região, com vista à estabilização e à criação de um ambiente propício ao desenvolvimento socioeconómico (OHCHR, 2020).

de 2015 (Chandler e Zogg, 2017). No seu conjunto, as disposições do Acordo previam uma alteração política fundamental a fim de responder à crise institucional no país. Contudo, os principais protagonistas dividiram-se rapidamente quanto à definição dos termos e condições da sua implementação. Além disso, nem todas as partes interessadas tinham sido incluídas nas negociações, levando à exclusão da região Centro do Acordo e, conseqüentemente, à criação da Frente de Libertação de Macina (FLM), um grupo com ligações ao *Ansar Dine* (Dias, 2017). Em março de 2017, a filiação da AQMI no Sahel, o *Ansar Dine*, o FLM e o grupo *al-Mourabitoun*, que nasceu da associação entre a AQMI e o MUJAO, formaram uma aliança que deu origem a um dos mais proeminentes grupos jihadistas no Mali, o *Jama' at Nasr al-Islam wal Muslimin* (JNMI) (Dias, 2017, p.90).

Em agosto de 2020, os militares voltaram a intervir na arena política após protestos que exigiam a demissão do Presidente incumbente Ibrahim Boubacar Keïta. O Movimento de 5 de junho – Agrupamento de Forças Patrióticas (M5-RFP) –, uma coligação composta por elementos da sociedade civil, líderes religiosos e da oposição política, liderou semanas de protestos não-violentos que advogavam a favor da demissão de Keïta e da dissolução da Assembleia Nacional e do Tribunal Constitucional, culpando o legislativo por corrupção e nepotismo, uma economia estagnada, e o agravamento da insegurança face à recorrência de ataques extremistas no Norte e Centro do Mali (Wing, 2021).

Com efeito, a 18 de agosto, impulsionados pelos protestos populares, o Coronel Assimi Goïta e outros líderes militares forçaram a deposição do Presidente Keïta e dissolveram o Governo e a Assembleia Nacional (Cole, 2020). As negociações com vista o estabelecimento de um Governo de transição, lideradas pela CEDEAO, resultaram na nomeação de Bah N'daw, um coronel reformado e antigo Ministro da Defesa, como Presidente interino, e de Assimi Goïta como Vice-Presidente interino, no dia 25 de setembro de 2020. Moctar Ouane foi empossado como Primeiro-Ministro a 28 de setembro (Africa Center for Strategic Studies, 2020).

A 24 de maio de 2021, passados apenas nove meses, dá-se o terceiro golpe de Estado em nove anos (Gallo, 2022). Designado este período por António Guterres, SGNU, como uma “epidemia de golpes” (Reuters, 2021), o ato depôs o Presidente Bah

N'daw, dando lugar à constituição de um novo Governo de transição, liderado pelo anterior Vice-Presidente interino Assimi Goïta<sup>47</sup> (Wing, 2021).

Os desenvolvimentos políticos que marcaram esta transição de poder foram recebidos com reserva por parte de alguns partidos e movimentos. Contrariamente aos dois golpes anteriores, cuja encenação teria recebido apoio popular, o golpe de maio de 2021 suscitou algumas reservas quanto à liderança militar do atual Governo, que mina a possibilidade de estabelecer um Governo civil no país (Wing, 2021). O processo de preparação de eleições legislativas e presidenciais, previstas para fevereiro e março de 2022 – um cronograma inicialmente apoiado por Goïta –, que permitiriam colocar fim ao período de transição governativa que o Mali vive desde 2020 sofreu, neste sentido, um atraso significativo (Gallo, 2022).

Na sequência da rejeição pela CEDEAO do calendário eleitoral previsto para 2026 e da imposição de respetivas sanções económicas e financeiras, a 6 de junho, o Presidente incumbente assinou o Decreto n.º0335/PT-RM que estabeleceu a duração da transição democrática para um período de 24 meses, com início em março de 2022, e cessação em março de 2024, em conformidade com o art.22º da Lei n.º2022-001 de 25 de fevereiro, sobre a revisão da Carta de Transição (*Décret N°2022-0335/PT-RM*, 2022). Tal medida levou a CEDEAO a anunciar, a 3 de julho, o levantamento das sanções impostas que previam a proibição do comércio de bens e o encerramento das fronteiras entre o Mali e os seus países vizinhos, na sequência do qual, Assimi Goïta proferiu um discurso endereçado ao povo maliano a 8 de julho, no qual afirmava que “na opinião geral dos malianos, a transição é o melhor momento para prosseguir com as reformas que têm em vista o restabelecimento da estabilidade política e social”<sup>48</sup> (*Allocution de S.E, le Colonel Assimi Goïta, a l’occasion de la Levee des Sanction CEDEAO*, 2022).

O Presidente da transição, cujo Governo classificou as sanções como “ilegais, ilegítimas e desumanas” (*Communiqué N°33 du Gouvernement de la Transition*, 2022),

---

<sup>47</sup> Pouco tempo antes do golpe, N'Daw e Ouane teriam anunciado a formação de um novo Governo, no qual quatro dos 25 ministros propostos eram oficiais militares. Contudo, o novo executivo não incluía o anterior Ministro da Defesa Sadio Camara, nem o Ministro da Segurança Modibo Kone, ambos membros da junta que perpetrou o golpe de 2020. Num comunicado proferido a 25 de maio, Goïta denunciou o Primeiro-Ministro e o Presidente por terem formado o novo Governo “sem consultar o Vice-Presidente”, nomeadamente ele próprio, em violação dos termos da carta de transição adotada em setembro de 2020. Sublinhou, ainda, o seu compromisso com a carta que, no entanto, estipulava que o Vice-Presidente não tinha o direito de substituir o Presidente de transição (Africa Center for Strategic Studies, 2020; Wing, 2021).

<sup>48</sup> Anunciou, com efeito, a criação de dois novos organismos para a persecução dos objetivos da transição, nomeadamente o Comité Independente de Avaliação da Implementação das Recomendações da conferência nacional sobre a refundação e a Comissão de Redação da Nova Constituição (*Décret n°2022-0342/PT-RM*, 2022) (*Allocution de S.E, le Colonel Assimi Goïta, a l’occasion de la Levee des Sanction CEDEAO*, 2022).

sublinhava ainda que a sua abordagem “nunca foi desafiar o regresso à ordem constitucional”, argumentando, no entanto, que este deveria ser feito “em condições de segurança e estabilidade”, sugerindo ser necessário concluir o processo de refundação nacional e assegurar o controlo da situação de segurança no território antes do fim da transição, de modo a alcançar uma estabilidade política sustentável (*Allocution de S.E, le Colonel Assimi Goita, a l’occasion de la Levee des Sanction CEDEAO, 2022*).

No entanto, atualmente, a situação de segurança no Mali continua a afigurar-se complexa, marcada por uma deterioração significativa na zona da fronteira de Liptako Gourma, afetando as regiões de Ménaka e Gao<sup>49</sup>. No contexto da recente intensificação das operações das Forças Armadas Malianas (FAMa) no Centro do país, os civis foram expostos a ataques violentos e a crescentes violações dos direitos humanos, registando-se o maior número de baixas civis até à data no Mali (*S/2022/446*, para.32), com destaque particular para o aumento das violações atribuídas às Forças nacionais (para.47). Na região de Gao, a situação de segurança tem sido marcada pelas contínuas incursões de grupos filiados ao Estado islâmico do Níger no sudeste do Ansongo (para. 35). A situação humanitária tem vindo também a deteriorar-se, sobretudo devido à intensificação da violência e insegurança no Centro e que se tem vindo a alastrar ao Sul, aliada aos efeitos das alterações climáticas e da pobreza endémica (para. 61).

Face a este breve enquadramento quanto à atual situação político-securitária do Mali, segue-se agora para a explanação dos contornos que a arquitetura institucional de segurança e justiça assume no país e que deram expressão à necessidade de implementação de um processo de RSS.

#### **4.1.1. ARQUITETURA INSTITUCIONAL DE SEGURANÇA E JUSTIÇA**

O setor de segurança maliano está sob a autoridade de organismos distintos, cujo racional de separação está nas competências de cada um face às instituições de segurança. Os ramos de poder estabelecidos pela Constituição de 1992 concorrem, com efeito, para a execução de diferentes funções que impactam o modo de funcionamento e organização do setor de segurança. O poder legislativo,

---

<sup>49</sup> Além disso, a 15 de maio de 2022, o Governo de transição do Mali anunciava a saída do país do G5 Sahel e da sua Força Militar Conjunta, face à oposição demonstrada por alguns Estados-Membros quanto ao exercício da presidência da Organização pelo Mali, conforme previsto em 2021, em função da sua “situação política interna”. O comunicado (nº30) refere que esta posição “está ligada às manobras de um Estado extra-regional que procura desesperadamente isolar o Mali”, presumivelmente a França, denunciando a instrumentalização do G5 (*Communiqué N°30 du Gouvernement de la Transition, 2022*). Este anúncio foi recebido com preocupação por parte do Presidente incumbente do G5 que, no dia 19 de maio, exortava as autoridades malianas a reconsiderar a sua posição, dados os múltiplos desafios de segurança enfrentados pelos Estados-Membros G5 Sahel (*Communiqué N°001/PCM/2022 du Président du Conseil des Ministres du G-5 Sahel, 2022*).

consubstanciado na Assembleia Nacional, exerce poderes de supervisão parlamentar sobre o setor, estando também encarregue da adoção de leis que estabelecem os princípios fundamentais para a organização da defesa e da segurança nacionais. O executivo constitui a “pedra angular” da gestão das Forças Armadas, na medida em que está encarregue do exercício de controlo sobre todos os níveis que compõem o aparato de segurança, incluindo a definição do orçamento, orientações e prioridades do setor (DCAF, 2019). O ramo judicial, por sua vez, possui competências constitucionais e jurídicas sobre o setor da segurança, incluindo as prerrogativas da monitorização e da instituição de processos civis ou penais contra os atores do setor pela prática de delitos criminais (DCAF-ISSAT, 2016).

A Defesa Nacional está subordinada ao Ministério da Defesa e Antigos Combatentes (MDAC), e para a sua execução concorrem as FAMA, que compreendem a Força Aérea, o Exército e a Guarda Nacional, juntamente com a *Gendarmerie* Nacional. O Presidente, ao qual a Constituição confere poderes muito amplos em matéria de segurança, é o comandante supremo das FAMA (*La Constitution du Mali*, 1992, art.44<sup>o</sup>) e preside o Conselho de Defesa Nacional, o Comité de Defesa Nacional e o Conselho de Ministros. O Primeiro-Ministro é responsável, por seu turno, pela execução da política de defesa nacional (*La Constitution du Mali*, 1992, art.55<sup>o</sup>). As FAMA, criadas na sequência da proclamação da independência nacional em 1960, estão sob a alçada do Estado-Maior General das Forças Armadas, e têm como principal responsabilidade zelar pela defesa nacional, pela proteção das práticas democráticas e pela promoção dos melhores interesses do país (DCAF-ISSAT, 2016). Segundo Niagalé Bagayoko, as FAMA são o corolário do legado das Forças Armadas coloniais, tendo sido construídas com base na transferência daquele modelo institucional para a nova estrutura (Bagayoko, 2018, p.18).

Não obstante o prestígio que assumiram na década de 1990, na sequência do processo de democratização conduzido no Mali e da adoção do código de conduta de 1997<sup>50</sup>, as FAMA acabaram por se degenerar, essencialmente em função da profunda

---

<sup>50</sup> O Código de Conduta das Forças Armadas e de Segurança do Mali, que data de outubro de 1997, define as funções das FDSM em relação ao Estado e à população, num quadro de respeito pelos direitos humanos e pelo direito internacional humanitário. É, deste modo, exemplificativo dos principais problemas que se colocam atualmente às instituições de segurança malianas. Título I – Os deveres das Forças Armadas e de Segurança para com o Estado: “O Exército da República está ao serviço da Nação. A sua missão é preparar e assegurar, se necessário pela força das armas, a defesa da pátria, da República, forma republicana, dos valores democráticos e dos interesses superiores da Nação” (art.1<sup>o</sup>). Título II – A relação entre as FDSM e a população civil: “As Forças Armadas e de Segurança respeitarão, protegerão e assistirão a população civil” (art.7<sup>o</sup>); “As relações entre as Forças Armadas e de Segurança e a população civil serão harmoniosas e marcadas pela confiança mútua” (art.8<sup>o</sup>); “Nas suas relações com a população civil, os militares evitarão praticar qualquer ato ou comportamento que possa desonrar o uniforme” (art.9<sup>o</sup>); Título IV – FDSM, Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário: “O recrutamento e a mobilização de pessoal das Forças



corrupção que afetou todos os níveis da estrutura militar, favorecedora da elite política, e que potenciou o desvio de recursos e verbas alocadas ao setor, e consequente esgotamento do seu equipamento e meios logísticos; assim como de dinâmicas nepotistas a nível do recrutamento e da promoção dos seus efetivos, que contribuíram para a falta de profissionalismo das Forças, espelhada na sua atuação (Caparini, 2015a). O golpe de Estado de 2012 foi particularmente ilustrativo destas insuficiências e constrangimentos internos, que contribuíram fortemente para a dilaceração das FAMA e para a exiguidade do exercício das suas funções em matéria de proteção da população e de defesa da integridade territorial do Mali (DCAF-ISSAT, 2016). A sobre-representação dos grupos do Sul nas FDSM, em detrimento dos grupos étnicos do Norte, particularmente os Tuaregues, contribuiu igualmente para o exacerbar das tensões, intensificando as insurgências separatistas (Caparini, 2015a). Os avanços do recém-estabelecido MNLA sobre as infraestruturas militares nas regiões de Gao e Kidal, colocaram em evidência as fraquezas do Exército maliano, em particular a flagrante escassez de equipamento, a falta de disciplina das FAMA, e a inadequação da sua hierarquia militar, bem como a organização deficitária do aparato e a falta de motivação dos soldados (Djiré *et al.*, 2017). Efetivamente, o golpe de Estado de 2012 foi potenciado pela indignação dos militares perante as condições de subequipamento e carência de formação enfrentadas pelos efetivos destacados no Norte do país, com vista a controlar os avanços dos insurgentes (Caparini, 2015a, p.18).

Além disso, de acordo com Bagayoko a distribuição territorial das Forças de defesa nacional, herdada do período colonial, que concentra o aparato militar em Bamako, junto da sede da Presidência da República, assume uma configuração vertical e centralizada da prestação de segurança, que não corresponde às expectativas da população (Bagayoko, 2018). A relação das FAMA com a população foi, portanto, igualmente impactada pela crise de 2012. A recorrente intrusão dos militares na esfera política é percebida de forma negativa pela vasta maioria da população, sendo associada a um domínio autoritário histórico do Mali pelas Forças militares, minando a sua legitimidade e contribuindo para a desconfiança das populações na sua atuação (DCAF-ISSAT, 2016).

---

Armadas e de Segurança devem estar de acordo com as obrigações e compromissos de respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais estipulados na Constituição da República do Mali" (art.21º); "As Forças Armadas e de Segurança devem receber formação adequada em Direito Constitucional, Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e qualquer outro instrumento jurídico internacional destinado a proteger os direitos humanos fundamentais" (art.22º); "Os militares devem ser responsabilizados se violarem os direitos humanos, ainda que na execução de ordens manifestamente ilegais" (art.25º); "As Forças Armadas e de Segurança evitarão prejudicar a vida ou a integridade física das pessoas em todas as circunstâncias, exceto em casos de autodefesa ou de autodefesa de terceiros" (art.26º) (Ministère des Forces Armées et des Anciens Combattants [MDAC], 1997).

Por seu turno, a segurança interna e a manutenção da ordem pública no Mali são asseguradas essencialmente por três forças, nomeadamente a Polícia Nacional, a *Gendarmerie* Nacional, e a Guarda Nacional, que reportam ao Ministério da Segurança e Proteção Civil (MSPC). As duas últimas instituições estão, igualmente, ligadas ao MDAC em matéria de gestão administrativa e orçamental (DCAF, 2019). O MSPC desenvolve e implementa a política nacional sobre segurança interna e proteção civil. A este respeito, é responsável por assegurar o respeito pela lei e a manutenção da ordem e segurança públicas em todo o território nacional, através da definição dos parâmetros de destacamento das Forças de Segurança Interna (FSI) (Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile [MSPC], 2022).

As atribuições da Polícia Nacional, cuja criação remonta ao período colonial, em 1925 (Bagayoko, 2018), centram-se, essencialmente, na proteção de pessoas e bens; na garantia do respeito pelas leis e regulamentos através da execução de missões policiais administrativas e judiciais; na provisão do policiamento aéreo e de fronteiras; e na recolha de informações para informar a tomada de decisões governamentais (MSPC, 2022). A Polícia Judiciária, parte integrante da Polícia Nacional, está encarregue da denúncia de violações da lei criminal, da recolha de provas, e da prestação de apoio às autoridades de investigação (DCAF, 2019). A *Gendarmerie* Nacional, herdeira da *Gendarmerie* colonial (Bagayoko, 2018), tem como principais competências a manutenção da ordem e segurança interna, partilhando responsabilidades com a Polícia Nacional e a Guarda Nacional, incluindo em matéria de recolha de informações e proteção da propriedade privada (DCAF-ISSAT, 2016). Além disso, face ao estatuto militar de que é dotada, é-lhe igualmente confiada a defesa territorial, inclusivamente através do apoio à proteção das instituições da República (MSPC, 2022). A Guarda Nacional, criada em 1894, é a força mais descentralizada, sendo a sua organização baseada na divisão administrativa do país (Bagayoko, 2018). É responsável pela provisão de segurança às instituições políticas e administrativas nacionais, assim como, em coordenação com as suas congéneres, pela manutenção da ordem pública e pela defesa territorial do Mali (DCAF-ISSAT, 2016). Neste sentido, a Guarda Nacional está sob a alçada do Ministério da Defesa no âmbito dos assuntos administrativos e do Ministério da Segurança ao nível do destacamento (DCAF, 2019).

O aparato de segurança interna do Mali caracteriza-se, no entanto, tal como a sua contraparte de defesa nacional, pela escassez de recursos materiais e humanos e pela inadequação da formação dos seus principais intervenientes (DCAF-ISSAT, 2016). A insuficiente presença de efetivos e de infraestruturas no Norte do país é, igualmente, ilustrativa da ausência de controlo estatal efetivo sobre a totalidade do território maliano,

contribuindo, paralelamente, para a natureza porosa das suas fronteiras físicas, permeáveis à atuação de grupos terroristas e à prática do crime organizado, incluindo a nível do tráfico de droga, de armas e humano. A incapacidade das instituições na sua provisão de segurança, a par da perpetração de violações e abusos de poder pelos seus atores, tem, efetivamente, levado à legitimação, pela população, de grupos comunitários de defesa pessoal, considerados como importantes intermediários e agentes de segurança (DCAF-ISSAT, 2016).

O sistema judiciário maliano baseia-se no direito civil francês e no direito consuetudinário internacional (DCAF, 2019). Não obstante ter-lhe sido atribuído, pela Constituição, independência face ao poder político, o ramo executivo detém uma influência substancial sobre o poder judicial, na medida em que a autoridade de direção sobre o Conselho Superior da Magistratura Judicial, i.e., o órgão que supervisiona a atividade judicial, e o Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos (MJDH), responsável pela nomeação dos juizes e pela supervisão dos tribunais, recai sobre o Presidente da República (DCAF-ISSAT, 2016, p.8). O sistema judiciário do Mali enfrenta diversos problemas de natureza interdependente, como sejam a corrupção, a escassez quantitativa e qualitativa de recursos, e a carência de conhecimentos quanto a questões legais e processuais. Além disso, sobretudo desde o golpe de Estado de 2012, que deixou a região Norte desprovida de serviços públicos, incluindo aqueles concernentes à justiça, os mecanismos tradicionais e consuetudinários de administração da justiça têm sido crescente e maioritariamente percecionados pela população como principais fornecedores de justiça, em detrimento do sistema de justiça estatal, em função da sua maior acessibilidade, abrangência e familiaridade com as populações. Tal situação não se encontra, porém, desprovida de adversidades, já que os seus fornecedores estão igualmente sujeitos à corrupção, atuando, geralmente, em contravenção da Constituição do Mali (DCAF-ISSAT, 2016).

No atinente à monitorização e supervisão do setor de segurança, existem múltiplas autoridades civis sobre as quais recai esta atribuição, regendo-se por um quadro jurídico que procura prevenir a potencial conduta subversiva dos atores que o compõem (DCAF, 2019). O Provedor de Justiça, ou Mediador da República, do Mali foi instituído em 1993, como autoridade independente (Bagayoko, 2018). Tem como principal função a promoção dos direitos dos cidadãos, que exerce através do registo de queixas relativas ao funcionamento das instituições estatais, das autoridades locais, e de todos os serviços que tenham como missão a provisão de um determinado serviço público junto das populações (Bagayoko, 2018). Além disso, também a Comissão Nacional dos Direitos Humanos, em funcionamento desde 2010 sob a autoridade do

MJDH, contribui para assegurar o respeito pelos direitos humanos através da supervisão independente dos métodos operacionais e dos padrões comportamentais das FDSM, frequentemente acusadas da prática de violações e abusos dos direitos humanos e do direito internacional humanitário no exercício das suas funções (DCAF, 2019).

As próprias organizações da sociedade civil (OSC), incluindo organizações de mulheres, organizações de direitos humanos, cidadãos a título individual, assim como os meios de comunicação social, contribuem para os esforços de controlo e supervisão do setor de segurança (DCAF-ISSAT, 2016). O envolvimento destas organizações no domínio político é efetivado essencialmente através da realização regular de consultas públicas relativas a estratégias e políticas de segurança do Estado, assim como da cooperação com os atores que compõem o setor de segurança, a fim de endereçar as necessidades de segurança das populações e contribuir para o seu bem-estar social (DCAF, 2019).

No entanto, apesar dos esforços empreendidos pelas OSC, o controlo democrático civil do setor tem permanecido muito limitado ao executivo e à supervisão formal pelo Parlamento (Caparini, 2015a, p.20). A Comissão Nacional de Defesa, Segurança e Proteção Civil da Assembleia Nacional (CNDSPC/AN) é responsável pela análise da aplicabilidade dos projetos e propostas de lei relativos à defesa e à segurança (*La Constitution du Mali*, 1992, art.75º e 76º), assim como pelo controlo da atuação governamental e da aplicação das leis, nomeadamente no que concerne à atribuição e posterior afetação de verbas pelas FDSM, e à sua atuação no terreno, por via do destacamento de missões de inquérito (Bagayoko, 2018). Com vista a persecução do seu mandato, a Comissão está habilitada a interrogar ministros e oficiais de segurança, como seja o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas sobre questões afetas ao setor (Bagayoko, 2018).

Não obstante o funcionamento formal destas estruturas de supervisão, a corrupção continua a ser um dos mais significativos problemas atribuídos às autoridades estatais e instituições de segurança, uma condição exacerbada pela carência de transparência das decisões executivas (DCAF-ISSAT, 2016). Ademais, a prevalência do poder executivo sobre o legislativo, herdada do sistema presidencial francês, tem vindo a minar os esforços de controlo do setor de segurança por parte do Parlamento, que padece de recursos e formação adequada (N'Diaye, 2008).

Em suma, a crise de 2012, que evidenciou a fragilidade das instituições de defesa e segurança malianas, face à sua incapacidade de contenção das ofensivas dos grupos insurgentes e dos avanços dos grupos jihadistas, proporcionou um ímpeto

renovado ao processo de RSS nacional, com vista, não só a dotar o setor de segurança de maior eficácia e profissionalismo, mas também de restabelecer a confiança e legitimidade nas suas instituições. No entanto, as tensões decorrentes do confronto entre os interesses dos principais atores com os quais o Mali mantém, ou tem vindo a desenvolver, relações de cooperação e amizade em matéria política e de segurança, contribuíram para o adensar das dinâmicas regionais e nacionais de competição geopolítica, conforme se procura evidenciar seguidamente.

#### **4.1.2. DINÂMICAS REGIONAIS GEOPOLÍTICAS E DE SEGURANÇA: A (RE)EMERGÊNCIA DE NOVOS ATORES**

Dada a centralidade da posição geográfica que ocupa na região do Sahel, a análise da situação político-securitária do Mali – que serve de base à implementação da RSS –, obriga a uma análise considerativa das dinâmicas regionais geopolíticas e de segurança que impactam o contexto nacional, nomeadamente o envolvimento de potências como a Rússia, a China e, em menor medida, a Turquia; e a incursão de atores não-estatais, como o Grupo Wagner. A presente secção procura, neste sentido, suscitar determinados pontos de análise acerca das motivações estratégicas na base do crescente interesse demonstrado por tais atores, aludindo-se também às consequências que o seu envolvimento no país têm na manutenção das relações do Mali com os parceiros europeus, particularmente a França, que até ao início de 2022 mantivera uma presença regular no apoio internacional aos esforços de estabilização e combate ao terrorismo na região. A incursão de novos e tradicionais atores no Mali tem contribuído para a complexificação das dinâmicas de competição geopolítica no Sahel, com potenciais consequências desestabilizadoras para a situação de segurança no país e um presumível retrocesso nos progressos alcançados.

#### **Rússia e o Grupo Wagner**

O regresso da Rússia a África, de teor simbólico latente, remete à realização da Cimeira Rússia-África em Sotchi, em outubro de 2019 (Dias, 2022). A Declaração aqui formulada assentia a visão comum partilhada pelos Estados africanos e a Rússia face aos princípios basilares das Relações Internacionais, nomeadamente, o respeito pelo Estado de direito internacional, igualdade, não-interferência nos assuntos internos dos Estados, e a resolução pacífica de conflitos (*Declaration Russia–Africa Summit, 2019*). O Documento referia-se a diferentes dimensões de cooperação que deveriam orientar a parceria entre as partes, incluindo a nível político, de segurança, comercial e económico (*Declaration Russia–Africa Summit, 2019*).

As disposições aí constantes no âmbito da cooperação em matéria de segurança referem-se, essencialmente, à luta contra o terrorismo e o extremismo, nomeadamente através da partilha de informação entre agências de aplicação da lei e serviços especiais da Federação Russa e dos Estados Africanos (para.12) e da coordenação de esforços e partilha de informações, “incluindo aquando da implementação de programas comuns para desenvolver a capacidade necessária dos Estados africanos requerentes e formar o pessoal das missões africanas de manutenção da paz em instituições educacionais especializadas da Federação Russa e dos Estados africanos” (para.13). A Cimeira é, deste modo, demonstrativa da vontade de desenvolver relações de cooperação abrangentes e competitivas em dimensões essenciais a ambas as partes e traduz a ambição de Moscovo de se envolver numa “cooperação bilateral Estado-a-Estado” com os Estados africanos (Dias, 2022).

Importa, contudo, analisar as relações histórica e tradicionalmente amigáveis (*Declaration Russia–Africa Summit*, 2019) entre os Estados Africanos e a Rússia à luz do legado dos movimentos de independência e libertação nacional, no âmbito da agenda ideológica promovida pela antiga União Soviética durante a Guerra Fria (Dias, 2022). Entre 1950 e o final da década de 1980 a União Soviética moldava o panorama político africano, de marcada importância geopolítica no seguimento dos processos de autodeterminação iniciados, de modo a conciliar as aspirações independentistas com a promoção dos seus interesses estratégicos no confronto com o bloco ocidental (Sukhankin, 2020). O declínio do poder de influência soviético e a crise político-económica que culminou no colapso da União Soviética no virar da década viria, contudo, levar à diminuição abrupta do seu envolvimento em África. A adaptação conturbada ao novo cenário geopolítico pós-Guerra Fria, sobretudo a nível político e económico refletia-se, com efeito, na capacidade da Rússia em retomar o papel de relevo que havia assumido nas décadas anteriores e que se baseava, essencialmente, na projeção de *soft power*, na prestação de apoio militar e de assistência económica, no âmbito do financiamento de diversas infraestruturas regionais (Sukhankin, 2020, p.4).

A presença da Rússia no continente africano viria a conhecer um novo ímpeto quando, em 2006, o Presidente russo visitou a África do Sul. Este momento traduz, segundo alguns autores, o início da promoção de um novo modelo de intervenção, assente em princípios que espelham os interesses de Moscovo junto dos Estados africanos em três níveis: (i) económico – dada a grande quantidade de recursos naturais aí existentes e os reduzidos custos de extração; (ii) securitário – por meio do combate ao fundamentalismo/extremismo Islâmico, que lhe permitia confrontar a retórica defendida pelos Estados Unidos que justificavam a sua presença na região no Sahara

central com base naquele problema; e (iii) político, com vista ao reforço dos contactos bilaterais e multilaterais com os Estados africanos (Sukhankin, 2020, p.4).

O isolamento russo na arena política mundial, no seguimento da anexação da Crimeia em 2014, contribuiu, igualmente, para aprofundar o interesse de Moscovo em África, dado tratar-se de um palco atrativo para a persecução dos seus objetivos estratégicos, cujos custos financeiros e políticos se revelam limitados (Siegle, 2021). Neste sentido, atualmente, o interesse da Rússia pelo continente africano, de base racional e estratégica, encontra fundamento em ordens de razão geoeconómica, isto é, assegurar o acesso aos recursos naturais raros que os países africanos possuem e expandir as capacidades de exportação da Rússia em matérias não-primas; e geopolítica, por exemplo, utilizando a influência dos Estados africanos na AGNU como provar da capacidade russa para ultrapassar o seu isolamento na arena mundial<sup>51</sup> (Sukhankin, 2020). Como aponta Joana Pereira (2022):

O interesse [da Rússia] vai sempre de mão dada com os recursos naturais que um país tem, mas também com o poder de influência que pode exercer em determinado país. Este poder de influência está relacionado com a ação que a Rússia quer ter sobretudo sobre os países da NATO, sobre a decisão no seio das Nações Unidas, sobre a sua própria posição e como se vê e, aproveitando um sentimento latente que continua a existir em alguns destes países africanos – um sentimento anticolonialista, um sentimento anti-Europeu –, [...] para exercer o seu poder (Pereira, 2022).

A vantagem competitiva da Rússia em função dos demais atores com presença estabelecida em África diz respeito a um mecanismo de “exportação de segurança”, com ramificações oficiais e não-oficiais, culminando num fenómeno que Sergey Sukhankin (2020) denominou como “cooperação híbrida de segurança” (*hybrid security cooperation*). Oficialmente, o envolvimento russo na dimensão securitária passa, por um lado, pela venda de armas e equipamento militar – um negócio em rápida expansão junto dos países da África subsariana, a par dos tradicionais mercados do Egipto e da

---

<sup>51</sup> Siegle (2021) encontra também na persecução da estratégia russa a conceção de África como um meio para contrabalançar a influência do Ocidente, aumentando a sua projeção de poder e influência geopolítica, incluindo sobre pontos estratégicos no Mediterrâneo oriental e no Canal de Suez, cuja obstrução poderá colocar entraves ao destacamentos de forças da NATO. Paralelamente, as suas investidas têm geralmente como alvo as tradicionais áreas de influência de alguns Estados europeus, atendendo aos seus legados coloniais. De facto, em vez de oferecer um modelo alternativo, como o autoritarismo chinês, a estratégia russa parece ter como objetivo manchar a perceção de que a democracia liberal oferece uma forma de governação mais eficaz, equitativa, transparente, e inclusiva (Siegle, 2021, p.81). A agenda de Moscovo em África segue, para o efeito, uma abordagem pragmática, racional e assimétrica que tem vindo a ser promovida em função de dois eixos: por um lado, a promoção de uma imagem positiva da Rússia, nomeadamente através do recurso a campanhas de desinformação e do destacamento de empresas militares privadas; e, paralelamente, da construção de uma plataforma para fazer avançar a sua diplomacia *elite-based*, assente essencialmente em empreendimentos de baixo custo que mantêm ganhos económicos para Moscovo (Siegle, 2021). (Marten, 2019a, pp.159-160) compara esta estratégia à abordagem adotada por França na sequência dos processos de descolonização dos Estados anteriormente sob a sua dependência, denominada *Françafrique*.

Argélia, que a Rússia detém em 39% (Dias, 2022); e, por outro lado, pelo apoio no combate ao terrorismo e às insurgências armadas, através da provisão de treino e aconselhamento. A posição de relevo que a Rússia tem vindo a assumir neste domínio é atribuída por alguns autores à insuficiência da intervenção dos atores ocidentais nas várias regiões africanas, com vista o combate às fontes de insegurança. A proliferação de grupos com motivações terroristas, com expressão em vários Estados africanos – e a sua rápida associação ao Estado Islâmico –, a par da incapacidade das forças armadas destes países na luta contra o radicalismo, exacerbada pelo contexto de fragilidade político e socioeconómico, e a fragmentação e partilha da autoridade pública com atores não-estatais – na relação com os quais a Rússia tem experiência – contribuíram para a sua afirmação como um relevante “exportador de segurança” (Sukhankin, 2020, p.7).

Caracterizada por muitos autores como uma “zona cinzenta” (Jones *et al.*, 2021; Pereira, 2022), o envolvimento da Rússia em matéria de segurança estende-se, no entanto, à utilização de atores para-militares para a proteção dos regimes locais, nomeadamente através da formação de pessoal militar local/milícias leais às elites no poder; da participação na repressão de revoltas/insurreições públicas anti-governamentais; da proteção de infraestruturas críticas e dos principais locais de extração de matérias-primas; e da prestação de serviços de segurança à elite política e financeira local (Sukhankin, 2020, p.8).

Nos últimos anos, várias têm sido as conexões feitas entre a Rússia e o denominado Grupo Wagner. Classificado como um grupo semi-Estado, empresa de segurança privada (PMC) (Marten, 2019b), e/ou como para-militar, formação mercenária (Gostev e Coalson, 2016), a Wagner tem vindo a ser objeto de estudo de vários investigadores e especialistas da foro das Relações Internacionais, sobretudo a partir de 2014, no pós-anexação da Crimeia, onde o grupo efetivou a sua atuação operacional, e posteriormente com a expansão da sua presença a outros cenários de guerra, nomeadamente na Síria e na Líbia. Apesar de a sua existência não ser reconhecida, a nível legal, na Rússia – segundo alguns autores em função da *negação plausível* que lhe permite dissociar-se de eventuais ações condenáveis cometidas pelo Grupo (Marten, 2019; Ogunmodede, 2021; Sukhankin, 2020) –, as conexões que têm sido estabelecidas entre a Wagner e o Kremlin, o Ministério da Defesa e o Serviço Federal de Segurança (Thompson, Doxsee e Bermudez Jr., 2022), evidenciam que a sua origem está associada a um conjunto de ex-operacionais militares e de oligarcas do círculo próximo do Presidente russo, cuja atuação é orientada em função de interesses estratégicos e operacionais definidos em coordenação com



Moscovo, constituindo um elemento fundamental da sua *estratégia de guerra irregular* e uma extensão da sua política externa a nível estatal (Jones *et al.*, 2021). De facto, como nota Pereira (2022)

Há uma sobreposição entre os interesses da Rússia e o sítio onde está a Wagner. Em todos os sítios em que a Rússia fez contratos de exploração mineira, de exploração petrolífera, de exploração diamantífera, a Wagner estava presente para apoiar ao nível da segurança. Houve sempre uma contrapartida – oferecer a estes países segurança, muitas vezes, como aconteceu no Mali e na República Centro-Africana, onde as forças das Nações Unidas estavam numa situação periclitante – e aproveitando esta zona cinzenta para entrarem, penetrarem e consolidarem a sua posição no país (Pereira, 2022).

Torna-se, com efeito, evidente o modelo de envolvimento da Rússia em África: a celebração de acordos que permite a Moscovo estabelecer-se em determinado país a fim de aceder aos recursos naturais aí presentes, em troca do fornecimento de apoio militar (Sukhankin, 2020). Joseph Siegle (2021) defende que a capacidade de expansão célere da Rússia no continente africano se deve às particularidades do ambiente “altamente permissivo” que este representa para a persecução dos objetivos estratégicos de Moscovo: “o fraco ambiente legal e regulamentar em grande parte de África significa que a Rússia – através da Wagner, da desinformação, ou da diplomacia baseada em elites – tem, em grande parte, reinado livremente nas suas operações” (Siegle, 2021, p.86).

No Mali, esta situação é também evidente. De acordo com Sukhankin (2021), o regresso da Rússia ao Mali assenta numa fundação histórica sólida, fundamentada no apoio prestado pela antiga União Soviética ao Mali, através de projetos de infraestruturas de grande escala e de assistência técnico-militar<sup>52</sup>. A 23 de dezembro de 2021, um conjunto de países europeus e o Canadá emitiu um comunicado conjunto no qual denunciavam o destacamento de elementos da Wagner no Mali (Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères de France, 2021). O Governo francês tinha já feito referência a “repetidas rotações aéreas com aviões de transporte militar pertencentes ao exército russo e instalações no aeroporto de Bamako que permitem o acolhimento de um número significativo de mercenários, visitas frequentes dos quadros da Wagner a Bamako e atividades de geólogos russos conhecidos pela sua proximidade com a Wagner” (Le Point, 2021). Na sequência da publicação do comunicado conjunto, o

---

<sup>52</sup> Não obstante a já referida redução do envolvimento russo em África a partir de 1991, as relações com o Mali foram mantidas através de determinados acordos, nomeadamente, em 2003, com a formação de um grupo intergovernamental sobre cooperação técnico-militar, enquanto que em 2009, ambos os países criaram um grupo de trabalho conjunto sobre a luta contra o terrorismo. Em 2012, os dois países celebraram o seu primeiro contrato para a entrega de armas/armas. Posteriormente, em 2016, foi o próprio governo do Mali que apelou abertamente ao Kremlin, pedindo apoio e assistência técnica militar no combate aos “terroristas” na parte Norte do país (Sukhankin, 2021).

Governo de transição maliano justificou a presença de “formadores russos” no país, “no quadro do reforço das capacidades operacionais das FDSM”, refutando as “alegações infundadas” (*Communiqué N°004 du Gouvernement de la Transition, 2021*).

Face a estes acontecimentos e ao aumento das tensões entre os decisores políticos franceses e malianos, que resultou na expulsão do embaixador francês de Bamako, em fevereiro de 2022, a França anunciou a retirada das suas tropas do Mali, incluindo o fim da Operação *Barkhane* e no âmbito da Força *Takuba*. A 2 de maio de 2022, o Governo de transição do Mali emitiu um comunicado no qual invocava uma “atitude unilateral da França aquando da decisão, em junho de 2021, de suspender as suas operações conjuntas com as FAMA e de terminar a Operação *Barkhane*, e a retirada anunciada em fevereiro de 2022, “novamente sem consultar o lado maliano”, de retirada das forças da *Barkhane* e da *Takuba*; bem como múltiplas do espaço aéreo maliano “apesar do estabelecimento de uma zona de exclusão aérea temporária pelas autoridades militares malianas” (*Communiqué N°29 du Gouvernement de la Transition, 2022*). “À luz dessas falhas graves, bem como dos flagrantes ataques à soberania nacional do Mali”, o Governo anunciou a denúncia do Tratado de Cooperação em matéria de Defesa com a França, assinado a 16 de julho de 2014, e, “com efeito imediato”, o Acordo de 7 e 8 de março de 2013 que determinava o estatuto do destacamento da Operação *Barkhane*, e o Protocolo adicional de 2020 que determinava o estatuto de destacamento da Força *Takuba* (*Communiqué N°29, 2022*).

### **China e o investimento económico**

Segundo José Francisco Pavia (2022) a presença da China em África assume crescente importância face à presença Ocidental, procurando sedimentar o seu papel no continente com vista à persecução de determinados objetivos para os quais concorrem fatores de natureza económica e político-diplomática. O investimento chinês e os empréstimos aos países africanos traduzem-se no aumento das relações comerciais entre as partes e ilustram o desenvolvimento exponencial das relações económicas entre a China e África, que atualmente ultrapassa a influência do Ocidente e a capacidade de agência das principais potências tradicionais, em função de considerações pós-coloniais, nomeadamente a França, o Reino Unido, e também os Estados Unidos da América. O interesse económico da China no continente africano decorre essencialmente do fornecimento de matérias-primas essenciais, tais como o petróleo, que permitem sustentar o crescimento económico do país e as indústrias que o alavancam. Ademais, Pavia sugere que “a própria fraqueza das estruturas sociais, administrativas e económicas da maioria dos países africanos facilita o intercâmbio

comercial e financeiro sem constrangimentos legais, ambientais, sociais ou outros que possam dificultar os esforços de Pequim” (Pavia, 2022, para.3).

A dimensão político-diplomática, assente sobretudo na prevalência do relacionamento diplomático com a China, em detrimento de Taiwan, e no posicionamento de voto no âmbito das Nações Unidas – demonstrativa da vontade africana de reconhecimento diplomático por parte de Pequim (Alden, Large e Oliveira, 2008) –, assume igualmente paulatina importância na consolidação do “consenso de Pequim” em África, isto é, a promoção de uma “política descomplicada e intransigente” que fomenta o princípio da não-intervenção nos assuntos internos dos Estados, vincadamente defendido pelos países africanos (Pavia, 2022). Esta tendência é, assim, demonstrativa do enraizar do *soft power* chinês em África (Yu, 2019) que se poderá estender ao espelhar do modelo político autoritário implementado da China no continente africano, em contrapartida ao modelo Ocidental democrático liberal (Pavia, 2022). Para Pequim, África representa uma fonte de apoio político e, crescentemente, um mercado económico em expansão (Alden, Large e Oliveira, 2008). Do ponto de vista africano, a presença da China representa uma parceria alternativa que proporciona importantes oportunidades de desenvolvimento económico (Pavia, 2022). Torna-se evidente o interesse de Pequim na manutenção de uma “cooperação mutuamente benéfica”, que lhe permita afirmar a proeminência da sua parceria com África (Dias e Mendes, 2020, p.5).

O papel da China em matéria de segurança no continente africano tem vindo a evoluir, desde os seus primeiros passos provisórios em operações de paz não-combatentes em 1998, até às forças de manutenção da paz prontas a combater em 2012, e à formalização da cooperação de defesa através do Fórum de Cooperação China-África (FOCCA) (Fabricius, 2020). Motivado pelas complexas dinâmicas regionais e nacionais de segurança em África, exemplificativamente a crise da Líbia e o advento da Primavera Árabe em 2011, e posteriormente no Sudão do Sul, no Golfo de Adem e no Golfo da Guiné, e riscos que estas trouxeram às empresas chinesas aí sediadas, o compromisso da China com a dimensão securitária em África tem seguido em grande medida o seu crescente envolvimento comercial em África (Fabricius, 2020).

A vendas de armas e equipamento logístico da China para África é também uma componente importante da dimensão securitária do envolvimento chinês, assim como o destacamento de empresas de segurança privadas, com vista à prestação de segurança às empresas sediadas no continente. Segundo Peter Fabricius (2020) “o Mali está a provar ser algo como um laboratório para a China”: o país foi palco de uma reviravolta

na abordagem da China à intervenção armada no continente, que começou por condenar a operação “neocolonial” aí estabelecida pela França, e que, em 2013 decidiu apoiar ativamente e destacar forças, ainda que de dimensão reduzida, na MINUSMA (Benabdallah e Large, 2020; Fabricius, 2020).

Esta alteração advém, segundo Benabdallah e Large (2020) da preocupação com os impactos a longo prazo da instabilidade regional promovida pela Primavera Árabe e pela expansão da ação terrorista sobretudo no Norte de África, considerando, por um lado, que a crise líbia e a subsequente intervenção da NATO teve um efeito de *spill-over* face ao Mali; e, por outro lado, que a ameaça terrorista solidificada na região do Sahel poderia criar vazios de segurança aproveitados pela Al-Qaeda e pelo Estado Islâmico. A intervenção chinesa na Missão está, no entanto, orientada sobretudo para o desenvolvimento, através da construção de hospitais, estradas e pontos de segurança (Benabdallah e Large, 2020, p.14).

### **Turquia e o discurso anticolonial**

Face à dificuldade de adesão à UE, não obstante o alinhamento com o Ocidente sobretudo no pós-Segunda Guerra Mundial, a Turquia tem vindo a desenvolver novas ambições de política externa que se traduzem num “neo-Otomanismo”, cujo objetivo reflete uma tentativa de restaurar o antigo império Otomano, retomando a sua influência, para o efeito, ao mundo árabe, ao Norte de África, às antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central, e à região dos Balcãs. Esta posição reflete, ainda, uma política externa multidimensional independente dos interesses dos aliados na NATO (Pavia, 2021b).

No caso de África, não só o Norte mas também a região da África subsariana têm assumido preponderância para a persecução dos objetivos de política externa de Ancara. O significativo volume de transações comerciais entre a Turquia e os países do continente africano e o aumento exponencial da presença diplomática turca, traduzido no estabelecimento de novas embaixadas e na organização de cimeiras de cooperação, é demonstrativo do desenvolvimento de uma relação mutuamente frutífera que tem permitido à Turquia assumir uma posição de relevo face aos tradicionais atores no continente, nomeadamente a nível da cooperação, comércio e investimento (Pavia, 2021b). Segundo Grigoriadis e Fusiek (2022), a Turquia tem procurado desafiar o papel central assumido pelos Estados europeus em África decorrente dos legados históricos a si associados, particularmente através de um crescente envolvimento nas suas tradicionais áreas de influência, que lhe permita estabelecer-se como um “ator emancipador” e alternativo de cooperação (Grigoriadis e Fusiek, 2022, p.3).

O Mali, como epicentro do contexto conflituoso e militarizado da região do Sahel, tem vindo a afirmar-se como principal palco da competição geopolítica entre a Turquia e a França. O golpe de Estado de 2020 deu azo ao reforço das regulares críticas contundentes do Governo turco às intervenções francesas na região, aproveitando para capitalizar um já existente sentimento nacional de revolta para com a França (Grigoriadis e Fusiek, 2022). Assente numa relação de cooperação histórica, o recente interesse de Ancara pelo Estado africano denota uma ambição para assumir-se como ator de relevo e como força motriz do desenvolvimento regional numa tradicional área de influência francesa, por um lado, através do reforço das relações económicas entre os países, e, por outro lado, através da projeção de *soft power*, que catalisa de um discurso anticolonial revelador da partilha de laços religiosos e culturais entre ambos que tornam a Turquia num parceiro *like-minded*. Efetivamente, de acordo com Armstrong (2021, p.6), “as incursões da Turquia no Sahel têm sido, até agora, principalmente um exercício de projeção de *soft power*”, centrando-se as atividades principalmente no apoio ao desenvolvimento e nas relações comerciais. Contudo, enquanto Ancara procura desenvolver oportunidades comerciais no Sahel, os oficiais turcos dizem ver o poder militar como necessário para proteger os seus investimentos.

Em suma, as insuficiências das forças externas Ocidentais destacadas no Mali sobretudo na luta contra o terrorismo abriram caminho à presença da Rússia e ao aprofundamento das suas relações com os países do Sahel sob este pretexto. A intervenção da Wagner no Mali resultou, neste sentido, na complexificação das dinâmicas de competição geopolítica entre a França, enquanto ex-potência colonial, a Rússia, que tem vindo a alicerçar a persecução dos seus interesses estratégicos económicos e geopolíticos na região numa base de cooperação bilateral mútua, e, em menor medida, a China e a Turquia, cuja disputa é contraproducente para alcançar a paz e estabilidade no Mali (Ogunmodede, 2021). A junta militar no poder capitalizou o sentimento anti-francês no país e a frustração com a contínua situação de insegurança vivenciada para mobilizar o apoio interno na persecução de novas parcerias mais favoráveis aos seus interesses (Thompson, Doxsee e Bermudez Jr., 2022).

#### **4.2. A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA MALIANO**

Os múltiplos desafios e problemas que o setor de segurança maliano enfrenta, evidenciados pelo golpe de Estado de 2012, conduziram à necessidade de atribuir um ímpeto renovado aos esforços nacionais empreendidos até então em torno da RSS. Os vários mecanismos e orientações políticas criados e adotadas, respetivamente, procuraram, desde logo, definir uma visão nacional para a RSS que orientasse a sua

implementação a nível setorial, nomeadamente através do estabelecimento de mecanismos de direção e coordenação, e da conceção de uma estratégia para a mobilização de recursos que permitisse o financiamento sustentável dos esforços nacionais. A assinatura do Acordo de Paz e Reconciliação em 2015, permitiu substantificar a ambição e vontade política da reforma, identificada como uma prioridade nacional, tendo estabelecido o quadro político e jurídico para a sua implementação.

A abordagem predominantemente setorial que caracteriza a implementação da reforma privou inegavelmente o processo de RSS de uma visão de longo prazo, embora a aprovação da Estratégia Nacional de RSS em 2018 tenha procurado mitigar esta impressão de dispersão (Bagayoko, 2018). O Decreto que adotou a Estratégia e o seu plano de ação para 2020-2024 foi publicado em abril de 2022, sete anos após a assinatura do Acordo de Paz, evidenciando as dificuldades inerentes em alcançar um consenso entre as partes signatárias, que preveja de forma integrada e coerente as suas posições. O presente subcapítulo debruça-se sobre os esforços nacionais empreendidos em torno da RSS maliano, com vista a estabelecer o ponto de partida para a prestação de apoio ao processo pela comunidade internacional.

#### **4.2.1. ESFORÇOS NACIONAIS**

Não obstante o impulso que a crise política de 2012 deu ao processo de RSS maliano, incentivado pelos parceiros internacionais, importa não descurar o percurso já iniciado pelas entidades nacionais, desde a década de 1990, com vista a dotar o setor de segurança do Mali de maior eficácia, cujo legado colonial denota a profunda “intrusão dos militares na esfera política e na gestão do Estado” (Bagayoko, 2018, p.1). Em 2005, o Governo do Mali convocou um debate nacional sobre a RSS, para o qual concorreu a elaboração de uma Política Nacional de Segurança Interna, sob a égide do MSPC, assim como de um Programa de Governação Partilhada de Segurança e Paz (PGPSP) (Moulaye e Niakaté, 2011). Observou-se, neste sentido, uma reorientação da estratégia de segurança do Mali, tendo sido atribuído um foco particular às dimensões da segurança humana, inclusão, e prevenção. A capacitação das FDSM e a inclusão do policiamento de proximidade constituíam, igualmente, elementos importantes desta política renovada (Bagayoko e Sidibé, 2020).

Apesar da vontade política demonstrada pelos atores envolvidos no processo, as iniciativas não proporcionaram resultados significativos, sobretudo a nível do reforço do profissionalismo e responsabilização das FDSM, culminando no golpe de Estado de 2012 (Bagayoko e Sidibé, 2020). Este, por sua vez, teve consequências a longo prazo

para o processo já iniciado de reforma: a insurreição e a intensificação dos confrontos entre as FAMA e os grupos armados em 2013 destabilizaram os esforços empreendidos no âmbito da implementação do PGPSP, revelando, por um lado, a falta de capacidade e eficiência do setor, os confrontos persistentes entre as instituições civis e militares, e a corrupção generalizada que assola o setor de segurança maliano, e, por outro lado, o desrespeito dos direitos humanos e do direito internacional humanitário pelas FDSM, acusadas de diversas violações e abusos (Bagayoko, 2018).

Não obstante tais dificuldades, o período de transição política a que o golpe de 2012 viria a dar origem, a inclusão das disposições acerca da RSS no Programa de Ação do Governo (PAG) para 2013-2018, por via da referência à "restauração da segurança de pessoas e bens em todo o território nacional" é, por um lado, demonstrativa do compromisso assumido pelo Governo na promoção da boa governação, do reforço do controlo interno das instituições e da responsabilização do setor público, e por outro lado, elucidativa quanto ao destaque atribuído à reforma nas dimensões da governação e da modernização das FDSM (Bagayoko, 2018, p.39).

A adoção do PAG foi seguida da criação de um Grupo Multidisciplinar de Reflexão sobre a Reforma do Setor de Segurança (GPRSS) (Despacho n.º4444/MS-SG, de 22 de Novembro de 2013) (Mali Tribune Hors-Serie, 2020). Inicialmente sob a alçada do então Secretário-Geral do Ministério da Segurança, a sua composição abrangia representantes dos setores civil e militar, bem como parceiros de apoio ao desenvolvimento. As principais tarefas que compunham o seu âmbito de atuação prendiam-se com a definição de uma visão nacional para a RSS e da configuração do processo a nível nacional e setorial, nomeadamente através do estabelecimento de mecanismos de direção e coordenação que deviam orientar a sua implementação, e da conceção de uma estratégia para a mobilização de recursos que permitisse o financiamento sustentável dos esforços nacionais (Bagayoko, 2018).

Com efeito, as recomendações apresentadas pelo GPRSS levaram à criação, em 2014, do Conselho Nacional para a Reforma do Setor de Segurança (CNRSS) (*Décret n°2014-0609/P-RM*, 2014), um órgão com poderes consultivos e decisórios, colocado sob a alçada direta do Primeiro-Ministro, e cuja responsabilidade primária recaía sobre a definição da orientação estratégica e prioridades nacionais a alcançar no âmbito da reforma (Commissariat à la Réforme du Secteur de la Sécurité [CRSS], 2021). O Decreto n.º2015-0141/P-RM de 5 de março viria, posteriormente, definir a nomeação de Ibrahim Diallo como Coordenador do CNRSS (*Décret n°2015-0141/PM-RM*, 2015).

A ambição e vontade política do Governo quanto à preponderância de empreender uma RSS maliano é observável nos discursos e alocações proferidas pelos chefes de Estado e de Governo naquela altura. Por ocasião do quinquagésimo terceiro aniversário da criação do Exército maliano, a 20 de janeiro de 2014, o Presidente Ibrahim Boubacar Keïta sublinhava a importância de uma “reforma estrutural”, fazendo referência à situação decadente das FAMA, mergulhadas num “navrágio nacional”, cujos meios eram “obsoletos e inadequados”, o treino “deficitário”, e cuja cadeia de comando era marcada por “interferências prejudiciais” e pela corrupção:

Caros compatriotas, enquanto vos falo, o nosso aparelho de defesa nacional está a ser reabilitado. Um grande esforço está a ser investido no treino, recrutamento, equipamento e rearmamento moral e psicológico do nosso exército, que está agora reconciliado com a sua nação. (...) Zelarei pessoalmente para que [a reforma] chegue ao seu ponto de conclusão, nomeadamente, **esta bela ambição de reestruturar as forças armadas e os serviços de segurança, com vista a torná-los forças republicanas, respeitadoras do Estado de direito, dedicadas à segurança e à proteção dos cidadãos do Mali e dos seus bens.** (...) A nossa visão será a da segurança humana, com os cidadãos, os nossos cidadãos, no início, no centro e na conclusão do projeto. (...) O diálogo entre o exército e a nação será uma componente da nossa doutrina e da nossa estratégia de defesa e segurança. Não há, portanto, outra busca senão a de uma verdadeira arquitetura de segurança nacional, cujas raízes serão extraídas dos elementos positivos do nosso património, tradições e costumes, incluindo em matéria de resolução de conflitos (*Fête de l’armée au Mali, discours du président Ibrahim Boubacar Keïta, 2014, negrito nosso*).

A Declaração de Política-Geral proferida pelo Primeiro-Ministro Moussa Marra junto da Assembleia Nacional a 29 de abril de 2014, é também reveladora da ambição de reformar o setor de segurança, dotando-o de capacidades que permitissem torná-lo apto a lidar com as atuais “ameaças assimétricas” que o Mali enfrenta:

(...) o Mali precisa de uma ferramenta de defesa e segurança que esteja à altura das ameaças que enfrenta. Ameaças que permanecem significativas e que irão durar muito tempo. (...) O nosso exército foi concebido para lidar com ameaças de exércitos convencionais, mas esse tempo já passou. Devemos, portanto, **revê-lo, modificá-lo em profundidade, colocar os nossos homens nas condições certas, equipá-los, treiná-los** e fazê-lo de forma contínua (*La Déclaration de la Politique Générale du Premier Ministre Moussa Mara, 2014, negrito nosso*).



A vontade política aqui patente viria a ser reafirmada com a assinatura do Acordo de Paz e Reconciliação em 2015, que sustentava a manutenção da RSS como prioridade nacional. O Acordo atribui uma secção específica às “Questões de Defesa e Segurança” (Título III), englobando cinco capítulos: Capítulo 7 – “Princípios Gerais”, que define como princípios centrais a “inclusividade e representação substancial de todas as populações do Mali no seio das Forças Armadas e de Segurança”, da “unicidade das Forças Armadas e de Segurança do Mali, que se reportarão organicamente e hierarquicamente ao Estado central”, e da “reafetação progressiva das Forças Armadas e de Segurança reconstituídas do Mali” (art.17º); Capítulo 8 – “Acantonamento, Integração e Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR)”; Capítulo 9 – “Reafetação das Forças Armadas e de Segurança”; Capítulo 10 – “Reorganização das Forças Armadas e de Segurança” e Capítulo 11 – “A Luta contra o Terrorismo” (*Acordo de Paz e Reconciliação no Mali*, 2015).

A expressão mais clara da RSS encontra-se no Capítulo 10, cujo teor, que se transcreve de seguida, delimita as dimensões técnicas e operacionais a ser empreendidas, no quadro da implementação do Acordo, com vista a dotar o setor de maior eficácia na persecução das suas tarefas, com base no respeito pelo Estado de direito. O Anexo 2 do Acordo, que é relativo ao Título III, estabelece as ações específicas a desenvolver no âmbito do processo de DDR (Título III) e da RSS (Título V), e o

#### Capítulo 10: Reorganização das Forças Armadas e de Segurança

Artigo 23º: As Partes acordam na necessidade de empreender uma **Reforma substancial do Setor de Segurança** (*Réforme du Secteur de Sécurité, RSS*), aprendendo com a experiência passada e com base nos documentos relevantes da União Africana e das Nações Unidas.

Artigo 24º: O Governo deve, com a ajuda dos seus parceiros internacionais, tomar todas as medidas necessárias para **criar instituições de defesa e segurança, capazes de responder às necessidades do país e de contribuir para o reforço da segurança regional.**

Artigo 25º: As Partes criarão um **Conselho Nacional da RSS**, suficientemente representativo e reunindo as capacidades das diferentes comunidades, a fim de realizar uma reflexão aprofundada sobre uma nova visão da segurança nacional, tendo em conta os fatores locais, regionais, nacionais e internacionais relevantes.

Artigo 26º: O Conselho Nacional da RSS fará recomendações sobre novos mecanismos de nomeação para os cargos superiores de comando e de serviços, a fim de reforçar a coesão nacional e melhorar o profissionalismo e a eficácia destes cargos.

Artigo 27º: No âmbito da reforma das Forças Armadas e de Segurança, será criada uma **força policial, sob a autoridade das coletividades territoriais**, no quadro das suas competências policiais.

Artigo 28º: Deverão ser estabelecidos **comités consultivos locais de segurança** (CCLS) que reúnam representantes do Estado, das autoridades locais e regionais, das comunidades e dos chefes tradicionais, sob a autoridade do chefe do executivo local.

**Ilustração 2** – Capítulo 10 do Acordo de Paz e Reconciliação do Mali, 2015. ([Adaptado a partir de:] *Acordo de Paz e Reconciliação no Mali*, 2015, p.9).

respetivo cronograma para a conclusão das etapas (*Acordo de Paz e Reconciliação no Mali*, 2015).

Neste sentido, as disposições em apreço e os capítulos anteriormente referenciados evidenciam uma abordagem multidimensional que procura reorganizar o aparato nacional de segurança, atribuindo-lhe uma dimensão marcadamente local e perspetivando a reafetação progressiva das FDSM, após terem sido submetidas a uma “reconstituição” (art.21º), com vista a capacitá-las na resposta adequada “às necessidades do país” e no “reforço da segurança regional” (art.24º). Ademais, o Acordo prevê também a inclusão de atores anteriormente marginalizados no processo, nomeadamente através da integração de “pessoas das regiões do Norte”, a par do acantonamento de antigos beligerantes pertencentes a grupos rebeldes e o seu posterior desarmamento, desmobilização e reintegração “nas unidades formadas pelo Estado, incluindo nas Forças Armadas e de Segurança, ou na vida civil” (art.20º). Estas provisões concorrem para a dimensão institucional da reforma, que afigura como objetivo principal “facilitar o retorno da confiança e segurança nas regiões” (art.22º).

Paralelamente, o Acordo atribui uma secção específica à “Reconciliação, Justiça e Questões Humanitárias” (Título V), cujo art.46º prevê, entre outras medidas, o “desenvolvimento de uma **revisão profunda do sistema judiciário**, com vista a aproximá-lo dos litigantes, melhorar o seu desempenho, acabar com a impunidade e integrar regulamentos tradicionais e consuetudinários sem prejuízo da lei soberana do Estado” (art.46º, **negrito nosso**).

A extensão do âmbito de aplicação da reforma a novos atores, em conformidade com as disposições em epígrafe, resultou, no entanto, na morosa entrada em funcionamento do CNRSS, na medida em que o decreto inicial que estabeleceu o órgão não previa a integração dos grupos armados representativos do Norte referidos no processo. Neste sentido, o Decreto nº2016-0401/P-RM de 9 de junho procedeu à revisão do anterior, de modo a conciliar este alargamento. O Decreto estabeleceu, assim, o quadro institucional da RSS no Mali, cuja constituição passava a integrar, conforme explanado na Tabela 4, para além do (i) CNRSS, (ii) o Comissariado da RSS (CRSS), e (iii) os Comitês Consultivos de Segurança (CCS), de âmbito regional e local.

Tabela 4 – Quadro Institucional da RSS no Mali

Órgão	Funções
<p><b>Conselho Nacional para a Reforma do Setor de Segurança (CNRSS) (art.4º)</b></p>	<p>Definir orientações estratégicas e estabelecer prioridades nacionais para a RSS;                      Validar os projetos de estratégias nacionais e planos de curto, médio e longo prazo elaborados pelo Comissariado;                      Contribuir, em coordenação com a Comissão de Integração, para a definição de critérios, quotas e modalidades para a integração dos combatentes nos órgãos constituídos do Estado, inclusive nas Forças Armadas e de Segurança; Supervisionar a elaboração de listas de combatentes dos diversos movimentos candidatos à integração, em articulação com a Comissão de Integração;                      Contribuir, em coordenação com a Comissão de Integração, para a formulação de propostas sobre os procedimentos de atribuição e harmonização de notas ou reclassificação;                      Assegurar o cumprimento dos critérios de recrutamento e incorporação nas Forças Armadas e de Segurança;                      Realizar uma avaliação detalhada do sistema de defesa e segurança;                      Dar o seu parecer sobre qualquer dossier de segurança que lhe seja apresentado pelo PM;                      Avaliar periodicamente a implementação da reforma.</p>
<p><b>Comissariado da RSS (CRSS) (art.9º)</b></p>	<p>Assegurar a implementação das decisões e recomendações do CNRSS;                      Desenvolver, para atenção do CNRSS, projetos de estratégias nacionais e planos de curto, médio e longo prazo para a RSS;                      assegurar, em coordenação com a Comissão de Reintegração, a aplicação das decisões e recomendações do CNRSS;                      Preparar relatórios periódicos sobre a situação da RSS;                      Assegurar a coerência do trabalho dos pontos focais dos diversos departamentos ministeriais, bem como dos relés a nível regional e municipal;                      Assegurar a apropriação nacional do processo de RSS;                      Assegurar o secretariado do CNRSS.</p>
<p><b>Comités Consultivos de Segurança (CSS) (art.19º)</b></p>	<p>Avaliar a situação de segurança;                      Emitir pareceres e recomendações ao executivo local e aos agentes de segurança;                      Contribuir para a troca de informações, sensibilização e melhor tomada em consideração das preocupações das populações.</p>

Fonte: Traduzido e adaptado (*Décret n°2016-0401/P-RM fixant le cadre institutionnel de la reforme du secteur de la Sécurité, 2016*).

Com efeito, presidido pelo Primeiro-Ministro, o CNRSS passou a agregar os membros do Governo, 10 representantes de cada um dos grupos signatários do Acordo – a CMA e a Plataforma –, a par do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, do Comissário para a RSS, do Diretor-Geral da Polícia Nacional, e de representantes da CDNSPC/AN, do Alto Conselho das Comunidades, e finalmente, do Diretor Nacional de Administração Penitenciária e Educação Supervisionada (*Décret n°2016-0401/P-RM, art.5º*). A falta de representação das organizações da sociedade civil é, contudo, apontada por Bagayoko (2018) como um obstáculo à verdadeira apropriação nacional do processo de reforma, já que impede a formulação de uma abordagem efetivamente endógena.

O quadro institucional da RSS foi complementado aquando da adoção do Decreto n.º2019-0041/PM-RM de 29 de janeiro, que estabeleceu a criação, organização e modalidades de funcionamento dos CCS (*Décret n° 2019-0041/PM-RM, 2019*). Com base nas disposições constantes do Documento, várias regiões criaram os respetivos

CCS, cuja responsabilidade primária recai sobre a avaliação da situação de segurança, emissão de pareceres e recomendações ao Chefe do executivo local, bem como sobre a troca de informações, sensibilização e melhor consideração das preocupações de segurança das populações (art.4º).

A 9 de março de 2022, o Conselho de Ministros adotou um projeto de lei que previa a alteração do Decreto que estabeleceu o quadro institucional da RSS no país. Com vista a dotar a implementação da reforma de maior eficácia e eficiência, o projeto sugeria a transferência de autoridade do CRSS para a dependência do MSPC, efetivada com a adoção do *Décret n°2022-0210/PT-RM*. Esta alteração institucional tinha como objetivo dotar o processo de implementação da RSS de maior fluidez, contribuindo para “facilitar a preparação, o equipamento e o destacamento das Forças de Segurança”, “aumentar a proatividade no desenvolvimento de regras e na gestão das áreas de segurança interna e proteção civil”, e “contribuir para a luta contra a delinquência, a criminalidade e o terrorismo” (*Communiqué du Conseil des Ministres N°2022-12/SGG, 2022*).

Niagalé Bayoko (2018) observa, não obstante a definição da arquitetura institucional da RSS, que perspectiva um processo holístico, uma abordagem predominantemente setorial à implementação da reforma, que se reflete na adoção e implementação de medidas setoriais paralelas pelos vários Ministérios envolvidos nos esforços de reforma, inclusivamente no período que antecedeu a adoção do Acordo de Paz. Com vista a dotar as FAMA de maior eficácia na persecução da sua missão de defesa do território nacional, e de responsabilidade, em consonância com um quadro assente nos princípios da governação democrática, o MDAC criou, em 2013, um Comité de reflexão sobre a reforma da defesa, que tinha como objetivo a prestação de formação e a disponibilização de recursos financeiros e materiais. O trabalho do Comité possibilitou a adoção da Lei de Orientação e Programação Militar (LOPM) para o período 2015-2019, em fevereiro de 2015 (*Loi N°2015-008/ du 5 mars, 2015*). A LOPM, cujo objetivo principal era dotar o Mali de um exército nacional modernizado e eficiente, capaz de enfrentar os desafios de segurança mais imediatos através do aumento da sua capacidade de destacamento, apresentava três eixos de ação: (i) investimento em equipamentos e infraestruturas, (ii) capacidades humanas (melhoria das condições de vida e trabalho), e (iii) funcionamento (Bagayoko, 2018, p.48).

Por sua vez, o MSPC adotou em abril de 2017 a Lei de Orientação e Programação sobre Segurança Interna (LOPSI), um plano quinquenal inspirado na LOPM. O Documento apresentava cinco eixos principais de atuação: (i) recursos

humanos (recrutamento anual, formação, novas regras sobre remuneração); (ii) luta contra o terrorismo; (iii) luta contra o cibercrime; (iv) reorganização da segurança privada; e (v) reforço da segurança transfronteiriça (Bagayoko, 2018, p.60). No mesmo ano, o MSPC adotou um plano especificamente dedicado à segurança no Centro (regiões Mopti e Ségou). O *Plan de Sécurisation Intégré des Régions du Centre*, que tem como componentes principais a segurança, a governação, o desenvolvimento socioeconómico e a comunicação, prevê a criação de comissões regionais de segurança nas regiões abrangidas para a sua aplicação (*Plan de sécurisation Intégrée des régions du Centre*, 2017a), tendo como principais objetivos coordenar, monitorizar e avaliar a estratégia de combate à insegurança e ao terrorismo; a luta contra o tráfico de droga e o crime organizado; e o combate à proliferação de armas ligeiras (*Plan de Sécurisation Integre des Regions du Centre*, 2017b).

Em dezembro de 2019, o MJDH adotou a Lei n.º 2019-072 de 24 de dezembro, que estabelece a Lei de Orientação e Programação do Setor da Justiça (LOPSJ) (2020-2024), com vista à edificação de um serviço de justiça pública acessível, eficaz e eficiente. Este Documento integra cinco eixos estratégicos que devem orientar a reforma do setor, nomeadamente (i) a adaptação do quadro jurídico e regulamentar às novas orientações atribuídas à justiça; (ii) a modernização e aumento do nível de desempenho dos serviços judiciais; (iii) a consolidação do Estado de direito e fortalecimento dos direitos humanos; (iv) o reforço da luta contra a corrupção, o crime financeiro, o terrorismo, a droga e a criminalidade transfronteiriça; e (v) a modernização e fortalecimento do sistema de comunicação da justiça (*Le Mali s'est engagé dans un processus visant à restaurer la confiance entre les citoyens et les services de la justice*, 2022).

Esta abordagem predominantemente setorial privou inegavelmente o processo de RSS de uma visão de longo prazo. De facto, segundo Bagayoko (2018, p.10), estes processos paralelos, e até mesmo concorrentes, promoveram uma separação entre os programas de reforma da defesa e da segurança. Contudo, a aprovação da Estratégia Nacional de RSS procurou mitigar e ultrapassar esta mesa impressão de dispersão (Bagayoko e Sidibé, 2020, p.12). O CNRSS aprovou a Estratégia Nacional para a Reforma do Setor de Segurança a 6 de julho de 2018, estipulando que, no Mali, a RSS visa “proporcionar ao povo maliano condições de vida honestas e decentes, e garantir a satisfação das necessidades básicas para todos” (Mali Tribune Hors-Serie, 2020, p.5). O então Comissário para a RSS, Ibrahima Diallo, definiu a RSS como

um processo através do qual os Estados formulam ou reorientam os quadros institucionais, estruturas e capacidades das instituições e grupos envolvidos no setor de

segurança, com vista a **torná-los mais eficazes e permitir-lhes responder ao controlo democrático e estar atentos às necessidades de segurança e justiça da população** (*Stratégie nationale pour la réforme du secteur de la sécurité au Mali: Le Commissaire à la Reforme du Secteur de la Sécurité explique le document aux élus du HCC*, 2018, negrito nosso).

Quanto aos atores que integram o setor e, portanto, aos quais a reforma é direcionada, as autoridades nacionais formularam uma definição abrangente:

O setor de segurança é composto por todas as estruturas, instituições e indivíduos responsáveis pela prestação, gestão e controlo dos serviços de segurança aos níveis nacional e local. **O setor de segurança inclui os atores que utilizam a força e aqueles que são responsáveis pela monitorização do uso da força através de medidas de gestão e controlo: por um lado, os prestadores de serviços de segurança estatais e não-estatais e, por outro, os responsáveis pela gestão, monitorização e controlo da segurança, incluindo a sociedade civil.** Em suma, o setor da segurança engloba todos os atores estatais e não-estatais que influenciam as políticas e práticas de segurança e justiça dentro de um Estado (Mali Tribune Hors-Serie, 2020, p.5, negrito nosso).

Neste sentido, a Estratégia constitui a orientação política define a visão nacional quanto à RSS, e cujo objetivo geral é a “criação de instituições de segurança e justiça eficazes e responsáveis que respeitem os direitos humanos e o Estado de direito e que respondam às necessidades de justiça e segurança da população e do Estado” (Mali Tribune Hors-Serie, 2020, p.3). Num comunicado divulgado pelo Conselho de Ministros a 12 de janeiro de 2022, este referiu ter tomado nota de uma comunicação escrita relativa à Estratégia Nacional para a RSS e ao seu plano de ação para 2022-2024, que estabelece as atividades a realizar nas áreas prioritárias dos setores da defesa, segurança e justiça. Ademais, o comunicado sublinhava que a adoção da Estratégia perspetivava (i) a melhoria da governação do setor da segurança; (ii) o reforço da capacidade das Forças de defesa, segurança e justiça em termos de infraestruturas, equipamento e recursos humanos de qualidade; (iii) a reorganização e reafetação das Forças de defesa e segurança em todo o território nacional; (iv) a coordenação da inteligência interna; (v) a implementação efetiva do conceito de policiamento comunitário; (vi) e o reforço da confiança da população nas instituições de defesa, segurança e justiça (*Communiqué du Conseil des Ministres N°2022-03/SGG*, 2022).

Neste sentido, a Estratégia e o seu respetivo plano de ação foram adotados através do Decreto n.º2022-0208/PT-RM de 4 de abril (*Décret n°2022-0208/PT-RM*, 2022). O plano de ação para o período 2022-2024 define as atividades a desenvolver nas áreas prioritárias em matéria de defesa, segurança e justiça. A implementação da Estratégia Nacional procura abranger, neste sentido, as várias dimensões afetas ao setor, desde os níveis político e estratégico de tomada de decisões, ao nível tático de

prestação de serviços de defesa, segurança e justiça. A fim de alcançar o seu objetivo geral, a Estratégia Nacional de RSS estabelece três objetivos específicos, para a persecução dos quais concorrem eixos estratégicos específicos (Mali Tribune Hors-Serie, 2020, p.3):

- (i) Promover a boa governação no setor da segurança e justiça:
  - Luta contra a corrupção e a impunidade;
  - Reforço das capacidades do poder judicial, das capacidades e competências das instituições de supervisão e controlo democrático do setor da segurança;
  - Educação para a cidadania e os direitos humanos e a sensibilização dos partidos e grupos políticos para o seu papel de atores no setor da segurança.
- (ii) Reforçar a capacidade do Estado para responder às expectativas da população na área da defesa, segurança e justiça:
  - Reforço do quadro político e institucional do setor da defesa, segurança e justiça;
  - Reforço das capacidades operacionais das instituições de defesa, segurança e justiça;
  - Melhoria da função de "recursos humanos" nas instituições de defesa, segurança e justiça.
- (iii) Restabelecer a confiança entre a população e as instituições de defesa, segurança e justiça:
  - Compreensão comum e partilhada dos papéis e responsabilidades de cada um dos atores no setor da segurança;
  - Reforço da educação para a cidadania;
  - Implementação do conceito de policiamento comunitário;
  - Estabelecimento da Polícia Territorial;
  - Estabelecimento de Comitês Consultivos de Segurança;
  - Envolvimento de todos os atores na gestão das questões de segurança e justiça;
  - Moralização do recrutamento no seio das Forças de defesa e segurança.

Dada a complexidade que a implementação de uma tal reforma assume, e tendo em consideração a fragilidade e carência de capacidades institucionais e humanas das instituições de segurança malianas, exacerbadas pela crise de 2012, os esforços nacionais de RSS têm vindo a ser apoiados, desde o início, pela comunidade internacional. A próxima secção dedica-se à identificação dos principais atores envolvidos na prestação desta assistência, em particular a ONU e a UE, através das suas respetivas missões destacadas no Mali.

#### 4.2.2. O APOIO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL

Vários são os atores internacionais e regionais cuja atuação, em moldes bilaterais e multilaterais, concorre para a estabilização da situação política e de segurança do Mali, assim como para a garantia da implementação e cumprimento do disposto no Acordo de Paz (2015). Na sequência do golpe de Estado de março de 2012, a comunidade internacional demonstrou ser capaz de mobilizar, em tempo útil, esforços no sentido de garantir uma transição política célere e o regresso à normalidade constitucional (Djiré *et al.*, 2017). Além disso, face à deterioração da situação de segurança, os principais intervenientes assentiram ao pedido das autoridades nacionais e estabeleceram estruturas de intervenção, com vista à estabilização do país e à luta contra as principais fontes de insegurança, nomeadamente os grupos armados e os grupos terroristas, em coordenação com as instituições nacionais de segurança e defesa (*Resolução 2071 CSNU, 2012; Resolução 2085 CSNU, 2012*). As intervenções de cariz político e de segurança da CEDEAO, da UA, da França<sup>53</sup>, da ONU e da UE, no âmbito de diversos programas e modalidades de intervenção têm procurado fazer face aos desafios multidimensionais, dinâmicos e crescentemente complexos que o Mali e a região do Sahel enfrentam desde 2012.

A resposta inicial à crise revestiu-se de um carácter essencialmente regional. Conforme referido anteriormente, a CEDEAO desempenhou, desde o início, um papel proeminente na sua gestão. Após o golpe de Estado de 2012, a CEDEAO instituiu sanções económicas e de viagens contra a junta militar, e solicitou que os países vizinhos fechassem as suas fronteiras ao comércio com o Mali (Caparini, 2015b). Além disso, a Organização nomeou o Presidente do Burkina Faso como mediador e após várias rondas de negociações, foi possível alcançar um acordo quanto à retirada da junta do poder e conseqüente restauração da ordem constitucional, a troco da amnistia pelos atos cometidos e do levantamento das sanções (Djiré *et al.*, 2017).

Articulada pela CEDEAO, estaria também previsto o estabelecimento de uma missão multidimensional – a Missão da CEDEAO no Mali (MICEMA). Contudo, esta decisão nunca passou a fase de planeamento, tendo enfrentado vários obstáculos, incluindo a hostilidade da junta militar a qualquer presença armada em Bamako; a

---

<sup>53</sup> Para além da Operação *Serval* e da Operação *Barhane* anteriormente referidas, a França, em coordenação com outros Estados europeus, estabeleceu em março de 2020 a *Task Force Takuba*, integrada no comando da Operação *Barkhane*, com o objetivo de combater os grupos terroristas na região de Liptako, entre o Mali e o Níger. Os propósitos da *Task Force*, composta principalmente por Forças Operacionais Especiais Europeias, passam pelo aconselhamento, assistência e acompanhamento das FAMA, em coordenação com os parceiros do G5 Sahel, a MINUSMA e as missões da UE destacadas no Mali, e no Níger (*Task Force Takuba: political statement, 2020*).



oposição da Argélia e da Mauritânia, acentuada pelo facto destes dois países não pertencerem à CEDEAO e por questões relacionadas com o efeito que uma tal intervenção teria no envio de militantes de volta pelas suas fronteiras (Caparini, 2015b); e constrangimentos logísticos e financeiros que impossibilitaram o destacamento na ausência de apoio internacional (Théroux-Bénoni, 2014).

A fase seguinte foi marcada pelo envolvimento da UA, que procurou ultrapassar os constrangimentos enfrentadas pela CEDEAO, nomeadamente através da atribuição de um cariz “continental” à intervenção e da procura por apoio financeiro pela ONU (Théroux-Bénoni, 2014). O estabelecimento da Missão de Apoio Internacional ao Mali sob auspício africano (AFISMA) previa, em primeiro lugar, o apoio à proteção das instituições de transição do Mali e o reforço da capacidade das Forças Armadas malianas e, subseqüentemente, a prestação de apoio às FAMA, com vista a restaurar a autoridade do Estado em todo o Norte do país (Caparini, 2015b). Ademais, o “Conceito Estratégico para a Resolução da Crise no Mali”, formulado pela UA e pela CEDEAO, que viria a permitir a adoção do conceito operacional da AFISMA (Oluwadare, 2014), previa a atribuição de um papel de relevo às FAMA na intervenção, permitindo ultrapassar a relutância das autoridades nacionais quanto ao seu destacamento (Théroux-Bénoni, 2014).

Esta resposta enfrentou, desde logo, obstáculos decorrentes da carência de capacidades das FAMA, que se esperava que liderassem a recuperação do controlo do Norte. A 10 de janeiro de 2013, vinte dias após o CSNU ter adotado a Resolução 2085 de 20 dezembro 2012, que autorizava o destacamento da AFISMA e definia o seu mandato (*Resolução 2085 CSNU*, 2012), os grupos jihadistas lançaram a sua ofensiva sobre Konna. Tal situação pleiteava por uma resposta urgente que as FAMA, cuja reorganização e formação pela UE – igualmente solicitada pelas autoridades de transição – não tinha ainda começado, e a AFISMA, então em fase de planeamento, não conseguiu concretizar (Théroux-Bénoni, 2014).

Estes avanços, e os subseqüentes apelos do Presidente da transição a uma intervenção da França, culminaram no lançamento da Operação *Serval* a 11 de janeiro, que permitiu conter de forma célere as investidas dos grupos jihadistas e libertar as regiões ocupadas no Norte (Djiré *et al.*, 2017). Dado não ter sido concebida como uma solução a longo prazo para endereçar as ameaças à segurança e instabilidade no Mali, viu-se emergir no seio da comunidade internacional, por iniciativa da França, da ideia de uma missão de estabilização da ONU, dotada de um financiamento mais seguro para substituir a AFISMA (Caparini, 2015b). Em março de 2013, as autoridades de transição

do Mali solicitaram, igualmente, a intervenção das Nações Unidas através do estabelecimento de uma operação com vista a “estabilizar e restaurar a autoridade e a soberania do Estado maliano em todo o seu território nacional” (*Resolução 2100 CSNU*, 2013, preâmbulo) Tanto a CEDEAO, como a UA assentiram à transformação da AFISMA numa missão de estabilização das Nações Unidas, em função de determinadas condicionantes<sup>54</sup> (Théroux-Bénoni, 2014) que, no entanto, não chegaram a ser totalmente cumpridas<sup>55</sup> (Caparini, 2015b). A 1 de julho de 2013, a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA) assumiu a autoridade da AFISMA, conforme previsto na Resolução do CSNU (RCSNU) 2100<sup>56</sup>.

Prevista como uma prioridade desde a adoção do primeiro mandato da MINUSMA (*Resolução 2100 CSNU*, 2013, para.21), a RSS maliano tem vindo a ser apoiada por diversos atores, particularmente pela UE, através das suas missões militar e civil destacadas no território, em coordenação com aquela Missão. O compromisso político nacional com a RSS, reiterado no Acordo de Paz, permitiu, neste sentido, à ONU e à UE estabelecer os respetivos mandatos, orientados para este apoio. Conforme previsto pelo Acordo, “a comunidade internacional é o garante da implementação escrupulosa do presente Acordo e deve apoiar os esforços investidos para este fim” (*Acordo de Paz e Reconciliação no Mali*, 2015, art.54º). De acordo com o Documento, a comunidade internacional deve apoiar a sua implementação, nomeadamente através da prestação de apoio de cariz financeiro, técnico e logístico, com vista à operacionalização dos diferentes mecanismos previstos no Acordo, ao desenvolvimento do processo de DDR e da RSS, bem como no âmbito dos esforços para combater o terrorismo e o crime organizado (art.54º). Ademais, o art.56º estipula que o “papel

---

<sup>54</sup> A (i) provisão de um mandato robusto à missão, definido em consulta com o Mali, a UA e a CEDEAO; (ii) a realização de consultas adequadas com a UA e a CEDEAO no concernente à nomeação do Enviado-Especial do SGNU no Mali, e de modo a facilitar o processo de transformação da missão, (iii) incluindo a nível da garantia de apoio financeiro e logístico que permitisse a sua concretização operacional efetiva; (iv) a prestação de apoio ao papel político central desempenhado pela UA e da CEDEAO, e a (v) prestação de apoio à cooperação regional em matéria de segurança (UA, 2013b, para.13).

<sup>55</sup> “África não foi devidamente consultada no processo de redação e consulta que levou à adoção da resolução do Conselho de Segurança da ONU que autoriza o envio de uma Missão Integrada Multidimensional para a Estabilização no Mali (MINUSMA) para assumir a AFISMA (...) a resolução não tem em conta as preocupações formalmente expressas pela UA e pela CEDEAO e as propostas que estes fizeram construtivamente para facilitar um apoio internacional coordenado aos esforços em curso por parte das partes interessadas do Mali” (UA, 2013c, para.10).

<sup>56</sup> Na sequência desta transferência de autoridade, e com vista à manutenção da presença da UA no Mali e na região do Sahel, a fim de apoiar os seus esforços de estabilização e desenvolvimento, a UA estabeleceu, a 1 de agosto de 2013, a Missão da União Africana para o Mali e Sahel (MISAHEL). O seu mandato é alicerçado em quatro principais pilares, designadamente (i) político e (ii) humanitário, no âmbito dos quais procura contribuir para o reforço das instituições democráticas na região do Sahel, incluindo a proteção dos Direitos Humanos, o reforço das capacidades das instituições nacionais de Direitos Humanos, do setor judicial e das organizações da sociedade civil; (iii) securitário, dedicado à segurança no Sahel, através da contenção das ameaças da região enfrenta; e (iv) de desenvolvimento, procurando promover o desenvolvimento socioeconómico (UA, 2014).

determinante e importantes contribuições” das “várias estruturas e organizações internacionais”, à implementação do Acordo, será providenciado em consonância com os mandatos atribuídos pelos seus organismos competentes (art.56º). Neste sentido, a prestação de apoio por parte das missões da ONU e da UE à implementação da RSS enquadra-se, de forma abrangente, no objetivo de “estabelecer instituições de defesa e segurança que permitam satisfazer as necessidades de segurança do país e contribuam para a promoção da segurança regional” (art.24º) e para “reforçar o controlo e supervisão das forças de defesa e de segurança e promover o respeito pelo Estado de direito” (Título V, alínea a do Anexo 2).

#### **4.2.2.1. MINUSMA**

Face às dificuldades enfrentadas pelo Governo de transição na estabilização da situação securitária no Mali, e com base na RCSNU 2071 (2012), na qual o CSNU manifestava a sua disponibilidade para responder positivamente a um pedido do Mali relativo a uma força de intervenção para ajudar as FAMA a recuperar o Norte do país (*Resolução 2071 CSNU, 2012*), e na RCSNU 2085 (2012) que estabeleceu o Escritório das Nações Unidas no Mali (*Resolução 2085 CSNU, 2012*), a RCSNU 2100, adotada a 25 de abril de 2013 estabeleceu a MINUSMA. Neste sentido, de acordo com a Resolução 2100 (2013), o primeiro mandato da Missão atribuía-lhe as tarefas de (a) estabilização dos principais centros populacionais e apoio ao restabelecimento da autoridade do Estado em todo o país; (b) apoio à implementação do *road map* de transição, incluindo a nível do diálogo político nacional e do processo eleitoral; (c) proteção de civis e do pessoal das Nações Unidas; (d) promoção e proteção dos direitos humanos; (e) apoio à prestação de assistência humanitária; (f) apoio à preservação cultural; e (g) apoio à justiça nacional e internacional (*Resolução 2100 CSNU, 2013, para.16*).

As Resoluções subsequentemente adotadas procuraram adaptar o mandato da MINUSMA, renovado numa base anual, bem como as suas capacidades e dimensão, aos desenvolvimentos políticos e securitários nacionais e regionais, e ao seu impacto nas capacidades da Missão. Não obstante estas adaptações – no âmbito das quais importa referir a inclusão de “tarefas adicionais”, a partir da RCSNU 2295 (2016), direcionadas essencialmente a projetos de estabilização de impacto imediato, gestão de munições e armas e cooperação com o Comité de Sanções (*Resolução 2295 CSNU, 2016*) –, determinadas tarefas como a proteção de civis, a promoção e proteção dos direitos humanos, e o apoio à prestação de assistência humanitária mantiveram-se constantes ao longo dos dez mandatos adotados até ao momento.

A RCSNU 2295 (2016) reforçou o mandato da Missão dotando-a com regras de empenhamento (*rules of engagement*) mais “proativas e robustas” (para.18). O CSNU autorizou, com efeito, a MINUSMA a usar “todos os meios necessários” (para.17) para proteger civis contra “ameaças assimétricas”, quando confrontada com ameaças à implementação do seu mandato, quando na iminência de violência física e quando necessário para assegurar a proteção de pessoal da ONU (para.19, alínea d).

A mais recente Resolução em vigor, à data da escrita da presente dissertação, a RCSNU 2640 (2022), que prorrogou o mandato da MINUSMA até 30 de junho de 2023, mantém as duas prioridades estratégicas da Missão conforme definidas pela RCSNU 2480 (2019): (i) apoio à implementação do Acordo pelas partes signatárias e ao processo de transição política e (ii) apoio à implementação pelas autoridades malianas de uma estratégia política abrangente e inclusiva para a proteção de civis, redução da violência intercomunitária e o regresso da presença do Estado e autoridade do Estado, e dos serviços básicos ao Centro do Mali, endereçando as causas e motores primários do conflito (*Resolução 2640 CSNU, 2022*).

No que respeita à RSS, é possível encontrar variadas referências nas resoluções que têm definido o mandato da Missão, conforme explanado na Tabela 5. Na Resolução 2100 (2013), o CSNU reiterava que “o treino, consolidação e reafetação das FDSM é vital para garantir a segurança e a estabilidade a longo prazo e para a proteção das populações do Mali”, sublinhando “a importância de as FDSM assumirem a total responsabilidade na provisão de segurança em todo o território maliano” (*Resolução 2100 CSNU, 2013, para.21*). Tal premissa foi sendo reiterada a par da renovação dos mandatos e mantém-se atual.

Tabela 5 – Evolução do Mandato de RSS MINUSMA

Resolução CSNU	Mandato de RSS
2100 (2013)	(a) Estabilização dos principais centros populacionais e apoio ao restabelecimento da autoridade do Estado em todo o país: <ul style="list-style-type: none"><li>– Apoiar os esforços nacionais e internacionais com vista a <b>reconstrução do setor de segurança</b>, especialmente a polícia e a gendarmerie, através de assistência técnica, <i>capacity-building</i>, programas de co-localização e mentoria, bem como o Estado de direito e o <b>setor da justiça</b>;</li><li>– Prestação de assistência às autoridades de transição através de treino e outros apoios, em ação de minas e gestão de armamento, bem como no desenvolvimento e implementação de programas de DDR, incluindo o desmantelamento de milícias e grupos de autodefesa;</li></ul>
2164 (2014)	(b) Apoiar o diálogo político e reconciliação nacional, no âmbito do: <ul style="list-style-type: none"><li>– Processo de acantonamento de grupos armados e processos de DDR, de forma consistente com as disposições do Acordo Preliminar de Ouagadougou;</li></ul> (c) Apoiar o restabelecimento da autoridade do Estado em todo o país e a <b>reconstrução do setor de segurança nacional</b> (nos termos definidos pela resolução precedente);

2227 (2015)	<p>(b) Apoiar a implementação do Acordo de Paz e Reconciliação, incluindo as (ii) disposições em matéria de segurança e defesa:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Apoiar, monitorizar e supervisionar o cessar-fogo;</li><li>– Apoiar o acantonamento e o DDR dos grupos armados e a reafetação progressiva das FDSM no Norte do Mali;</li><li>– Assegurar a coerência dos esforços internacionais envolvidos na <b>reconstrução do setor de segurança</b>, incluindo a UE, de forma consistente com as provisões do Acordo (Secção III; Anexo 2).</li></ul> <p>E (iii) em matéria de justiça, apoiar o estabelecimento de uma Comissão Internacional de Inquérito.</p>
2295 (2016)	<p>(a) Apoiar a implementação do Acordo de Paz e Reconciliação, incluindo as (ii) disposições em matéria de segurança e defesa:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Apoiar, monitorizar e supervisionar o cessar-fogo;</li><li>– Apoiar a reafetação das FDSM, reformadas e reconstituídas, especialmente no Centro e Norte do país;</li><li>– Apoiar o acantonamento e DDR dos grupos armados, <b>no âmbito da reforma do setor de segurança</b>, incluindo através da integração dos grupos armados signatários nas FDSM como medida provisória;</li><li>– Assegurar a coerência dos esforços internacionais envolvidos na <b>reconstrução do setor de segurança</b>, incluindo a UE, de forma consistente com as provisões do Acordo (Secção III; Anexo 2).</li></ul> <p>E (iii) em matéria de justiça, apoiar o estabelecimento de uma Comissão Internacional de Inquérito e a operacionalização da Comissão de Verdade, Justiça e Reconciliação.</p>
2364 (2017)	<p>(a) Apoiar a implementação do Acordo de Paz e Reconciliação, incluindo as (ii) disposições em matéria de segurança e defesa:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Apoiar, monitorizar e supervisionar o cessar-fogo;</li><li>– Apoiar o destacamento de patrulhas conjuntas de segurança no Norte do Mali, onde necessário e possível;</li><li>– Apoiar a reafetação das FDSM, reformadas e reconstituídas, no Centro e Norte do país;</li><li>– Apoiar o acantonamento e DDR dos grupos armados, no âmbito da <b>reforma do setor de segurança</b>, incluindo através da integração de grupos signatários nas FDSM como medida provisória;</li></ul> <p>E (iii) em matéria de justiça, apoiar o estabelecimento e operações de uma Comissão Internacional de Inquérito e a operacionalização da Comissão de Verdade, Justiça e Reconciliação.</p>
2423 (2018)	<p>(a) Apoiar a implementação do Acordo de Paz e Reconciliação, incluindo as (ii) disposições em matéria de segurança e defesa:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Apoiar, monitorizar e supervisionar o cessar-fogo, incluindo através da contínua implementação de medidas de controlo dos movimentos e armamento dos grupos armados signatários;</li><li>– Apoiar o destacamento de patrulhas conjuntas de segurança no Norte do Mali, onde necessário e possível;</li><li>– Apoiar o acantonamento e DDR dos grupos armados, incluindo através da integração de grupos signatários nas FDSM como medida provisória, e a contínua implementação de um programa de redução da violência comunitária, no âmbito de uma <b>reforma inclusiva e consensual do setor de segurança</b>;</li><li>– Apoiar a reafetação das FDSM, reformadas e reconstituídas no Norte do país, incluindo através de apoio operacional, logístico e de transporte durante operações coordenadas e operações conjuntas, mentoria, planeamento, reforço da partilha de informação e evacuação médica;</li></ul> <p>E (iii) em matéria de justiça, apoiar as operações da Comissão Internacional de Inquérito e da Comissão de Verdade, Justiça e Reconciliação, e ajudar a garantir a eficácia dos oficiais da justiça, bem como das instituições judiciais do Mali, particularmente no que diz respeito à detenção, investigação e acusação de indivíduos suspeitos e condenação dos responsáveis por crimes relacionados com o terrorismo, atrocidades em massa e atividades</p>

	<p>de crime organizado transnacional (incluindo o tráfico de pessoas, armas, drogas e recursos naturais, e o contrabando de migrantes).</p> <p>(b) Apoiar o restabelecimento da autoridade do Estado no Centro do Mali, através da reafetação das FDSM (nos termos em epígrafe previstos para a região Norte);</p>
<b>2480 (2019)</b>	<p>(a) Apoiar a implementação do Acordo de Paz e Reconciliação, incluindo as (ii) disposições em matéria de segurança e defesa:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Apoiar, monitorizar e supervisionar o cessar-fogo, incluindo através da contínua implementação de medidas de controlo dos movimentos e armamento dos grupos armados signatários;</li><li>– Apoiar o acantonamento e DDR dos grupos armados, incluindo através da integração de grupos signatários nas FDSM como medida provisória, e a contínua implementação de um programa de redução da violência comunitária, no âmbito de uma <b>reforma inclusiva e consensual do setor de segurança</b>;</li><li>– Apoiar o estabelecimento, pelas partes malianas relevantes, de um plano abrangente para a reafetação das FDSM, reformadas e reconstituídas, no Norte do país, através de apoio operacional, logístico e de transporte durante operações coordenadas e operações conjuntas, mentoria, planeamento, reforço da partilha de informação e evacuação médica;</li></ul> <p>E (iii) em matéria de justiça (nos termos definidos pela resolução precedente);</p> <p>(b) Apoiar o restabelecimento da autoridade do Estado no Centro do Mali, através da reafetação das FDSM (nos termos em epígrafe previstos para a região Norte);</p>
<b>2531 (2020)</b>	<p>(a) Apoiar a implementação do Acordo de Paz e Reconciliação, incluindo as disposições em matéria de segurança e defesa:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Apoiar, monitorizar e supervisionar o cessar-fogo, incluindo através da contínua implementação de medidas de controlo dos movimentos e armamento dos grupos armados signatários, incluindo em áreas designadas como livres de armas;</li><li>– Apoiar o acantonamento e DDR dos grupos armados, incluindo através da integração de grupos signatários nas FDSM como medida provisória, e a contínua implementação de um programa de redução da violência comunitária, no âmbito de uma <b>reforma inclusiva e consensual do setor de segurança</b>;</li><li>– Apoiar o estabelecimento, pelas partes malianas relevantes, de um plano abrangente para a reafetação das FDSM, reformadas e reconstituídas, no Norte do país, <u>incluindo com vista a que assumam a responsabilidade pela segurança</u> (nos termos em epígrafe);</li></ul> <p>E (iii) em matéria de justiça (nos termos definidos pela resolução precedente);</p> <p>(b) Apoiar a estabilização, o restabelecimento da autoridade do Estado, e a reafetação das FDSM no Centro do Mali;</p>
<b>2584 (2021)</b>	<p>(a) Apoiar a implementação do Acordo de Paz e Reconciliação no Mali e a transição política, incluindo as (iii) disposições em matéria de segurança e defesa:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Apoiar, monitorizar e supervisionar o cessar-fogo, incluindo através da contínua implementação de medidas de controlo dos movimentos e armamento dos grupos armados signatários, incluindo em áreas designadas como livres de armas;</li><li>– Apoiar o acantonamento e DDR dos grupos armados, incluindo através da integração de grupos signatários nas FDSM como medida provisória, e a contínua implementação de um programa de redução da violência comunitária, no âmbito de uma <b>reforma inclusiva e consensual do setor de segurança</b>;</li><li>– Apoiar o estabelecimento, pelas partes malianas relevantes, de um plano abrangente para a reafetação das FDSM, reformadas e reconstituídas, no Norte do país, incluindo com vista a que assumam a responsabilidade pela segurança (nos termos em epígrafe);</li></ul> <p>E (iv) em matéria de justiça (nos termos definidos pela resolução precedente);</p> <p>(b) Apoiar a estabilização e o restabelecimento da autoridade estatal e dos serviços básicos ao Centro do Mali, incluindo através da reafetação das FDSM.</p>
<b>2640 (2022)</b>	<p>(a) Apoiar a implementação do Acordo de Paz e Reconciliação no Mali e a transição política, incluindo as (iii) disposições em matéria de segurança e defesa:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Apoiar, monitorizar e supervisionar o cessar-fogo, incluindo através da contínua implementação de medidas de controlo dos movimentos e armamento dos grupos armados signatários, incluindo em áreas designadas como livres de armas;</li></ul>

- Apoiar o acantonamento e DDR dos grupos armados, incluindo através da integração de grupos signatários nas FDSM como medida provisória, e a contínua implementação de um programa de redução da violência comunitária, no âmbito de uma **reforma inclusiva e consensual do setor de segurança**;
- Apoiar o estabelecimento, pelas partes malianas relevantes, de um plano abrangente para a reafetação das FDSM, reformadas e reconstituídas, no Norte do país, incluindo com vista a que assumam a responsabilidade pela segurança (nos termos em epígrafe);

E (iv) em matéria de justiça (nos termos definidos pela resolução precedente);

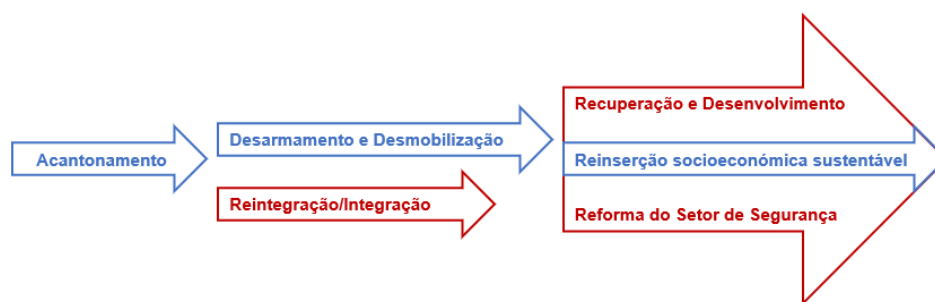
(b) Apoiar a estabilização e o restabelecimento da autoridade estatal e dos serviços básicos ao Centro do Mali, incluindo através da reafetação das FDSM.

Fonte: Traduzido e adaptado (*Resolução 2100 CSNU, 2013; Resolução 2164 CSNU, 2014; Resolução 2227 CSNU, 2015; Resolução 2295 CSNU, 2016; Resolução 2364 CSNU, 2017; Resolução 2423 CSNU, 2018; Resolução 2480 CSNU, 2019; Resolução 2531 CSNU, 2020; Resolução 2584 CSNU, 2021; Resolução 2640 CSNU, 2022*).

A partir da Tabela 5 é possível verificar que o mandato de RSS da MINUSMA tem como principal finalidade apoiar o Governo e as partes signatárias do Acordo de Paz na sua implementação, em conformidade com os seus art.54º e art.56º, nomeadamente no que concerne às disposições de segurança e defesa: (i) apoiar o acantonamento e o processo de DDR dos grupos armados (art.18º-20º), no âmbito de uma reforma inclusiva e consensual do setor de segurança (art.23º-28º); (ii) apoiar o estabelecimento, pelas partes malianas relevantes, de um plano abrangente para a reafetação das FDSM, reformadas e reconstituídas, no Norte do país (art.21º e 22º); e em relação às disposições em matéria de justiça: (iii) apoiar o trabalho da Comissão Internacional de Inquérito e da Comissão de Verdade, Justiça e Reconciliação; e (iv) apoiar o reforço da eficácia da justiça e das autoridades de correções no Norte e Centro do país e às autoridades interinas associadas, e prestar apoio técnico às instituições judiciais malianas no que respeita à detenção, investigação e acusação de indivíduos suspeitos e condenação dos responsáveis (art.46º) (*Acordo de Paz e Reconciliação no Mali, 2015*).

A persecução do mandato de RSS da MINUSMA é, neste sentido, assegurada pela Secção de RSS-DDR – uma secção conjunta que procura alinhar os esforços nacionais, apoiados pela comunidade internacional, no âmbito dos processos de RSS e de DDR implementados no Mali. Com efeito, e em conformidade com as disposições constantes da Tabela 5, a Secção está encarregue das medidas previstas no âmbito do cessar-fogo, do processo de acantonamento e DDR dos grupos armados, a par da reafetação das FDSM no Norte e no Centro do Mali, no âmbito do processo abrangente e substancial de RSS (*Parlons RSS-DDR n.º1, 2016*).

A pertinência de tal Secção torna evidente a complementaridade entre a RSS e o DDR (Ilustração 1): os processos estão implicitamente ligados porque ambos têm efeitos imediatos na forma como o setor de segurança funciona numa sociedade em recuperação de um conflito armado, em particular, através da integração de ex-combatentes nas forças de segurança do Estado e sua posterior formação e capacitação. Segundo o SGNU, “não pode haver processos bem sucedidos de acantonamento e desarmamento, desmobilização e reintegração na ausência de uma estratégia abrangente para a reforma do setor de segurança” (*Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2015/1030)*, 2015, para.58). Com efeito, as linhas prioritárias de ação desenvolvidas pela Secção no âmbito do processo de DDR dizem respeito ao (i) acantonamento, ao (ii) processo de DDR acelerado e integração e à (iii) implementação de projetos de redução da violência comunitária (*Parlons RSS-DDR n.º3*, 2016, p.2).



**Ilustração 3** – Contorno do Processo DDR-RSS, Secção RSS-DDR MINUSMA. ([Adaptado a partir de]: *Parlons RSS-DDR n.º2*, 2016, p.16).

Em coordenação com as demais componentes da MINUSMA, bem como com os parceiros nacionais e internacionais, no âmbito da RSS, a Secção presta apoio de cariz estratégico, técnico e financeiro aos esforços nacionais com vista a reforma das instituições de segurança, nomeadamente através de três eixos prioritários: (i) reforma do setor de defesa e segurança interna; (ii) controlo democrático do setor de segurança; e (iii) proteção das fronteiras e combate à proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre (*Parlons RSS-DDR n.º1*, 2016, p.8). Ciente da importância que a formulação de uma abordagem abrangente e integrada da consolidação da paz assume para endereçar os motores do conflito e alcançar a estabilidade de forma sustentada, o SGNU reconheceu que o “apoio à reforma do setor de segurança deveria figurar entre os principais esforços políticos da MINUSMA” (*S/2018/541*, para.68). Ademais, salientou que a Missão deveria “estabelecer uma ligação clara entre os esforços políticos destinados a fazer avançar a reforma do setor de segurança e o apoio operacional e técnico que está a ser fornecido às forças malianas reconstituídas e reformadas pelos parceiros internacionais do Mali” (*S/2018/541*, para.68), de modo a conceber uma visão comum para a RSS e a permitir a coordenação de esforços entre todos os atores envolvidos.



No âmbito da justiça, cujos principais atores são considerados, segundo o quadro normativo estabelecido pela ONU em torno da RSS (*vide* subcapítulo 3.3.), como parte integrante do setor de segurança de um Estado, a MINUSMA – e mais especificamente a sua Secção de Justiça e Correções – apoia igualmente o Mali na implementação das respetivas disposições constantes do Acordo (art.46º). Com efeito, as principais atividades da Secção prendem-se com o apoio à reforma do setor da justiça, nomeadamente a nível da prestação de aconselhamento, assistência e formação técnica a juízes procuradores, advogados, polícias e militares sobre padrões de justiça criminal nacional e internacional, direitos humanos, direito humanitário internacional, violência baseada no género e terrorismo, com vista a melhorar o acesso à justiça e a transparência do sistema judiciário (*Section des Affaires Judiciaires et Pénitentiaires - Bulletin d'Information et d'Analyse, n°2, 2015*).

#### **4.2.2.2. EUTM MALI E EUCAP SAHEL MALI**

A prestação de assistência pela UE ao Mali em matéria de segurança faz parte dos esforços mais abrangentes da União no âmbito da estabilização da região do Sahel, dado o carácter transnacional das ameaças que aí emergem, potencialmente subversivo para os interesses estratégicos da União na região e, no limite, para a segurança da Europa (SEAE, 2014). Na sequência do despoletar da Primavera Árabe na Tunísia, foi adotada, em março de 2011, a Estratégia de Segurança e Desenvolvimento da UE para o Sahel, que consubstanciava uma abordagem integrada e regional, alicerçada no entendimento da interdependência entre as dimensões da segurança, do desenvolvimento e da governação. A Estratégia incluía, neste sentido, quatro linhas prioritárias de ação, que refletiam, igualmente, os principais problemas que os Estados da região enfrentavam: (i) desenvolvimento, boa governação e resolução de conflitos internos; (ii) ação política e diplomática; (iii) segurança e Estado de direito; e (iv) combate ao extremismo violento e à radicalização (SEAE, 2011, p.7).

A eclosão da crise no Mali em 2012 impulsionou, no seio da UE, a formulação de um consenso generalizado quanto à necessidade de acelerar e reforçar a implementação da Estratégia, a fim de mitigar as suas consequências a nível regional (SEAE, 2014). Deste modo, a pedido das autoridades malianas, “com vista a restabelecer a integridade territorial do Mali” (*Decisão CdUE (2013/34/PESC)*, 2013, para.2), e em conformidade com a RCSNU 2071<sup>57</sup>, a UE estabeleceu em janeiro de

---

<sup>57</sup> O CSNU “Apela, neste contexto, aos Estados-Membros, organizações regionais e internacionais, incluindo a União Africana e a União Europeia, para que forneçam o mais rapidamente possível assistência

2013 uma missão militar de formação no Mali – EUTM Mali –, por via da Decisão 2013/34/PESC do Conselho da UE. De acordo com o art.1º da Decisão, o objetivo da Missão seria

**formar e aconselhar**, no Sul do Mali, as Forças Armadas do Mali (FAMa) em operação **sob o controlo das autoridades civis legítimas**, a fim de contribuir para **restaurar a sua capacidade militar** de forma a que elas possam iniciar operações militares de combate destinadas a restabelecer a integridade territorial do Mali e a reduzir a ameaça causada pelos grupos terroristas (art.1º, n.º1, negrito nosso).

O primeiro mandato da EUTM Mali estava, assim, direcionado (i) à prestação de apoio à formação das FAMa (pilar do aconselhamento) e (ii) à formação e aconselhamento em matéria de comando e controlo, cadeia logística e recursos humanos, bem como formação em direito humanitário internacional, proteção de civis e direitos humanos (pilar da educação e treino) (art.1º, n.º2). Paralelamente, a Missão deveria contribuir para “reforçar as condições para o controlo das FAM por parte do poder político civil legítimo” (art.1º, n.º3).

O mandato da EUTM foi sendo prorrogado de acordo com um processo de revisão estratégica, que permitiu à Missão adaptar as suas prerrogativas e área de atuação (Tabela 6).

Tabela 6 – Evolução dos Mandatos EUTM Mali e EUCAP Sahel Mali

Missão	Decisão do Conselho	Mandato	Objetivos Estratégicos
EUTM Mali	2013/34 2013/87	2013-2014	Apoio à formação das Forças Armadas do Mali; Formação e aconselhamento em matéria de comando e controlo, cadeia logística e recursos humanos, bem como formação em direito humanitário internacional, proteção de civis e direitos humanos.
	2014/220	2014-2016	Sem alterações substantivas.
	2016/446	2016-2018	Mantêm-se as tarefas constantes do mandato precedente e acrescenta-se: Um contributo, mediante pedido do Mali e em coordenação com o MINUSMA, para o processo de DDR no âmbito do Acordo de Paz, através da organização de ações de formação a fim de facilitar a reconstituição de forças armadas do Mali inclusivas; Apoio ao processo do G5 Sahel, no âmbito das atividades da EUTM Mali de apoio às FAMa, contribuindo para aumentar a coordenação e a interoperabilidade com as forças armadas nacionais do G5 Sahel.
	2018/716	2018-2020	Mantêm-se as tarefas constantes do mandato precedente e acrescenta-se:

coordenada, conhecimentos especializados, formação e apoio ao reforço das capacidades das Forças Armadas e de Segurança do Mali, de acordo com as suas necessidades internas, a fim de restaurar a autoridade do Estado do Mali sobre todo o seu território nacional, de defender a unidade e a integridade territorial do Mali e de reduzir a ameaça apresentada pela AQIM e grupos afiliados” (*Resolução 2071 CSNU, 2012, para.9*).

			Reforço do apoio ao processo do G5 Sahel através de formação e aconselhamento específico para a operacionalização da Força Conjunta do G5 Sahel.
	2020/434	2020-2024	Melhorar a capacidade operacional das FAMA sob o controlo das autoridades civis legítimas do Mali; Apoiar o G5 Sahel através da operacionalização da Força Conjunta do G5 Sahel e das forças armadas nacionais dos países do G5 Sahel.
<b>EUCAP Sahel Mali</b>	2014/219	2015-2017	Melhorar a eficácia operacional das FSI; Restabelecer as respetivas cadeias hierárquicas; Reforçar o papel das autoridades administrativas e judiciais no que respeita à direção e ao controlo das suas missões; Facilitar a respetiva reafetação no Norte do país.
	2017/50	2017-2019	Mantêm-se as tarefas constantes do mandato precedente e acrescenta-se: No âmbito das suas atividades, contribuir para a melhoria da interoperabilidade e coordenação entre as forças de segurança interna dos países do G5 Sahel.
	2019/312 2019/762	2019-2021	Mantêm-se as tarefas constantes do 1º mandato e acrescenta-se: Apoiar a cooperação transfronteiras e as estruturas de cooperação regional, e melhorar as capacidades nacionais dos países do G5 Sahel, providenciando formação, aconselhamento e outros apoios específicos.
	2021/14	2021-2023	Melhorar a eficácia operacional das FSI; Restabelecer as respetivas cadeias hierárquicas das FSI através de uma gestão mais coerente dos recursos; Reforçar o papel das autoridades administrativas e judiciais no que respeita à gestão e à supervisão das suas missões, contribuindo para prevenir a corrupção e a impunidade; Facilitar o reposicionamento das FSI no Centro do Mali; Apoiar, num processo gradual e modular, o restabelecimento das autoridades administrativas civis do Mali no Centro do Mali, com base nos princípios da boa governação.

Fonte: Traduzido e adaptado (*Decisão CdUE (2013/34/PESC)*, 2013; *Decisão CdUE (2013/87/PESC)*, 2013; *Decisão CdUE (2014/220/PESC)*, 2014; *Decisão CdUE (2016/446/PESC)*, 2016; *Decisão CdUE (2018/716/PESC)*, 2018; *Decisão CdUE (2019/312/PESC)*, 2019; *Decisão CdUE (2019/762/PESC)*, 2019; *Decisão CdUE (2020/434/PESC)*, 2020; (*Decisão CdUE (2021/14/PESC)*, 2021).

Sob uma estrutura de nível estratégico-militar é o Comandante da Força de Missão (MFCdr), apoiado pela Sede (MFHQ) em Bamako<sup>58</sup>, que exerce o comando sobre, por um lado, a *Advisory Task Force* (ATF) – localizada em Bamako, responsável pelo aconselhamento e formação do pessoal do Ministério da Defesa, dos Estado-Maior General do Exército e do Quartel-General das Regiões Militares, que atualmente presta também aconselhamento e formação ao Quartel-General da Força Conjunta do G5 Sahel, ajudando a consolidar e melhorar as suas capacidades operacionais; e, por outro lado, a *Educational and Training Task Force* (ETTF) – sediada no Campo de Treino de

<sup>58</sup> Além disso, está previsto o destacamento, por um lado, de *Force Protection Units* (FP) que se destinam a garantir a segurança dos membros da EUTM Mali no exercício das suas funções e das instalações por si utilizadas e, por outro lado, de instalações e pessoal médico (MED), ambos em Bamako e Koulikoro (EUTM Mali, 2020).

Koulikoro, que fornece formação estratégica, operacional e tática às Unidades e apoia a formação nos Centros de Educação Militar com o objetivo de melhorar as capacidades de liderança e gestão operacional dos oficiais malianos (EUTM Mali, 2020). A EUTM tem, ademais, um cariz não-executivo, o que significa que os efetivos destacados no terreno não podem participar em atividades de combate (2013/34/PESC, art.1º, nº.1), nem acompanhar as Forças malianas durante as suas operações (EUTM Mali, 2016).

Em 2015, a UE reforçou a sua abordagem regional no quadro do Plano de Ação Regional (2015-2020), incluindo a nível do aconselhamento e reforço da coordenação entre as forças nacionais dos Estados do G5 Sahel (CdUE, 2015). Na sequência do mais recente processo de revisão estratégica efetuado, o Conselho da UE decidiu prorrogar o mandato da EUTM Mali até maio de 2024 (2020/434/PESC). Além disso, o Conselho autorizou a extensão da área de operações da Missão, que passa a abranger todo o território maliano, de modo a permitir, igualmente, a continuação da prestação de assistência militar aos países do G5 Sahel, através de formação, aconselhamento e posterior operacionalização da Força Conjunta do G5 Sahel (art.1º, nº.4). Para apoiar os esforços dos Estados-Membros, previa-se o envolvimento da EUTM Mali na prestação de apoio fora das fronteiras físicas do Mali, onde as condições e recursos o permitissem, com prioridade atribuída ao Burkina Faso e ao Níger (EUTM Mali, 2020).

A implementação do quinto e atual mandato da Missão (2020/434/PESC) está, neste sentido, conforme explanado na Tabela 6, estruturada de acordo com duas fases sequenciais. A primeira fase corresponde à continuidade do mandato precedente, no âmbito da prestação de assistência às FAMa, com um maior enfoque na região Centro do país. Por sua vez, a segunda fase destina-se a consolidar as atividades de assistência militar em função das necessidades das FAMa, a par do desenvolvimento de exercícios descentralizados, conduzidos em benefício, por um lado, do MDAC e, por outro lado, das forças nacionais do G5 Sahel (EUTM Mali, 2020), incluindo através da prestação de aconselhamento, formação e enquadramento militares, no âmbito de “acompanhamento não executivo até ao plano tático” (2020/434/PESC, art.1º, nº.1 e nº4). Estes esforços enquadram-se no objetivo mais geral da EUTM Mali de contribuir para a estabilização da situação política e securitária no Mali, prestando apoio à implementação do Acordo de Paz, com vista ao restabelecimento do controlo estatal no país e à promoção do Estado de direito (EUTM Mali, 2020).

Complementarmente, com vista a “permitir que as autoridades do Mali restabeçam e mantenham a ordem constitucional e democrática e as condições para uma paz duradoura no Mali e restabeçam e mantenham a autoridade e legitimidade

do Estado no conjunto do território do Mali mediante uma reinstituição eficiente da sua administração” (2014/219/PESC, art.2º, n.º1), a União estabeleceu em janeiro de 2014 uma missão civil de capacitação no país – EUCAP Sahel Mali, a fim de prestar apoio às suas FSI (polícia, *gendarmerie* e guarda nacional) (art.1º). Em “estreita coordenação com os restantes intervenientes internacionais, nomeadamente a MINUSMA” (art.2º, n.º2), o mandato da Missão estava, conforme se regista na Tabela 6, inicialmente orientado à prestação de apoio e aconselhamento às FSI no âmbito da implementação da RSS, através (i) da melhoria da eficácia operacional das Forças de Segurança Interna, (ii) do restabelecimento das cadeias hierárquicas, (iii) do reforço do papel das autoridades administrativas e judiciárias, no âmbito da direção e controlo das suas missões, e (iv) da facilitação da sua reafetação no Norte do país (art.2º, n.º2).

De forma semelhante ao que aconteceu com a EUTM Mali, também o mandato da EUCAP foi sendo prorrogado de acordo com uma revisão estratégica que permitiu adaptar a sua estrutura e atividades à evolução do contexto operacional e das necessidades dos seus parceiros. Neste sentido, em 2019 a decisão que estabeleceu a EUCAP Sahel Mali foi alterada para passar incluir uma dimensão de regionalização da ação da PCSD da UE no Sahel, prevendo, nomeadamente, que a Missão deveria contribuir para melhorar a “interoperabilidade e a coordenação entre as forças de segurança interna dos países do G5 Sahel”, apoiando igualmente a cooperação transfronteiras e as estruturas de cooperação regional, e contribuindo para a melhoria das capacidades nacionais dos países do G5 Sahel (2019/762/PESC, 2019, art.1º, n.º1). Não obstante esta componente da melhoria da interoperabilidade constituir parte integrante do mandato da Missão desde 2017, a Decisão 2019/762 estabeleceu a criação de uma célula de aconselhamento e coordenação regional (CACR) no âmbito da EUCAP Sahel Mali, sediada na Mauritânia, com vista a apoiar a cooperação regional e transfronteiriça no Sahel e a reforçar as capacidades nacionais dos Estados-Membros da organização regional (art.1º, n.º3).

A Decisão 2021/14/PESC, de 7 de janeiro, prorrogou o mandato da EUCAP até janeiro de 2023, estabelecendo que a Missão deveria prestar “apoio e aconselhamento às forças de segurança interna na execução da **reforma do setor da segurança liderada pelo Governo do Mali**” (2021/14/PESC, 2021, art.1º, n.º1, negrito nosso). Para o efeito, e de acordo com o seu mandato definido, constante da Tabela 6, a EUCAP Sahel Mali atua em função de três eixos operacionais. Em primeiro lugar, presta apoio às capacidades estruturais das FSI e dos seus departamentos relevantes, no âmbito da implementação da RSS, incluindo através do reforço e modernização das práticas de gestão logística e dos recursos humanos (SEAE, 2021).

O segundo eixo diz respeito ao reforço das capacidades operacionais das FSI, incluindo em matéria de combate ao terrorismo e ao crime organizado, na gestão de fronteiras, boa governação e Estado de direito, e na luta contra a impunidade. O aconselhamento e formações ministradas pela Missão abrangem diversos assuntos, tais como gestão e comando, ética profissional, direitos humanos e igualdade de género, técnicas de inteligência, intervenção profissional, investigações forenses, contraterrorismo e ordem pública. Além disso, a fim de “melhorar a transferência de competências e a apropriação nacional da metodologia de formação”, tem sido atribuída maior prioridade aos programas de "formação dos formadores" (SEAE, 2021). Por fim, a terceira linha de ação está subordinada ao reforço dos padrões éticos das FSI, através da promoção do respeito pelos direitos humanos e da paridade de género, a criação de confiança entre as forças de segurança e a população, a prevenção de comportamentos subversivos por parte das FSI, do apoio aos serviços de inspeção e da luta contra a impunidade (SEAE, 2021).

Neste sentido, o apelo dirigido em 2012 pelas autoridades nacionais à ONU e à UE, com vista o restabelecimento da integridade territorial do Mali e da autoridade estatal, e a estabilização da situação de segurança, materializou-se, na senda da assinatura do Acordo de Paz, na prestação de apoio direcionada à implementação de uma “reforma substancial do setor de segurança” (*Acordo de Paz e Reconciliação no Mali*, 2015, art.23º). As organizações cumprem tais diligências, conforme observado, através das respetivas missões destacadas no terreno, cujos mandatos estão orientados, por um lado, para a capacitação operacional das FDSM e, por outro lado, para o reforço dos mecanismos de controlo e supervisão do setor, que perspetivam uma mais significativa responsabilização da sua atuação. Neste sentido, de modo a aferir se o apoio pela MINUSMA e pela EUTM e EUCAP ao processo maliano de RSS tem contribuído positivamente para os objetivos enunciados, o capítulo subsequente corresponde à leitura descritiva dos dados recolhidos concernentes, por um lado, ao progresso alcançado na implementação das disposições do Acordo de Paz, relevantes para o estudo, com o apoio das missões em apreço e, por outro lado, aos desafios que se colocam à operacionalização dos seus mandatos, atinentes a dificuldades técnicas e à aplicação no normativo estabelecido para a prestação de apoio à RSS.

## 5. RESULTADOS E ANÁLISE

Para efeitos de verificação das hipóteses de investigação enunciadas anteriormente, a análise dos dados recolhidos é efetuada em dois momentos distintos. Em primeiro lugar, faz-se (a) o ponto de situação quanto à implementação das disposições relevantes do Acordo de Paz e Reconciliação no Mali, assinado em 2015 – isto é, aquelas respeitantes às questões de defesa e segurança, e de justiça – a partir da análise documental dos relatórios publicados entre 2018 e 2021 pelo Observador Independente designado, de acordo com os art.63º e 64º do Acordo de Paz, – o *Carter Center* –, e dos múltiplos relatórios sobre a situação no Mali submetidos a discussão em sede do CSNU pelo SGNU entre 2015 e 2022. Serão, igualmente, registadas as atividades específicas conduzidas pela MINUSMA, e pela EUTM e EUCAP, em conformidade com os seus mandatos, que têm contribuído para os progressos alcançados, com base na exploração dos Boletins Trimestrais disponibilizados pela Secção de RSS-DDR da MINUSMA (2016-2021) e das Fichas Informativas publicadas pela EUTM Mali (2021-2022), assim como do Relatório publicado pelo DCAD-ISSAT concernente ao Mapeamento do Apoio Prestado pela Comunidade Internacional em matéria de Segurança e Justiça no Mali (2017). Esta leitura descritiva seguirá a sequenciação atribuída no Acordo às disposições atinentes à defesa e segurança, assim como à justiça.

Em segundo lugar, com base na análise dos respetivos mandatos das missões e nas entrevistas conduzidas no âmbito da presente dissertação, são suscitados (b) problemas e desafios que a MINUSMA e a EUTM/EUCAP têm vindo a enfrentar, nomeadamente no que concerne a dificuldades operacionais e técnicas, mas também na aplicação do normativo estabelecido pelas organizações em estudo para a implementação da RSS. Uma vez que estas condicionantes não são passíveis de explicar, na íntegra, o grau de implementação do processo de reforma e, portanto, o seu contributo para a construção da paz sustentável no Mali, são, paralelamente, referenciadas determinadas especificidades do contexto maliano que contribuem para o exacerbar dos constrangimentos identificados. Alude-se, igualmente, aos principais acontecimentos recentes que impactaram a postura do Mali face à comunidade internacional, particularmente face aos parceiros europeus e que se revelou particularmente taxativa perante a França, e que se traduziram na complexificação da conjuntura geopolítica regional e na reformulação da arquitetura de segurança nacional, e consequente necessidade de adaptação por parte das Nações Unidas e da UE, no âmbito da assistência prestada.

A formulação destes indicadores baseia-se na análise complementar de dados primários qualitativos, recolhidos e registados através das três entrevistas conduzidas no âmbito da presente dissertação; e de dados secundários, incluindo (i) o estudo de opinião da população maliana efetuado pelo *Instituto Friedrich-Ebert-Stiftung* em 2021, que possibilita uma compreensão geral do seu grau de conhecimento e quanto aos esforços nacionais empreendidos no âmbito da RSS; e (ii) as investigações conduzidas pela Divisão de Direitos Humanos da MINUSMA, pela *Investigate Europe* e pela *Human Rights Watch* sobre os casos de violação de direitos humanos no Mali perpetrados pelas FDSM, incluindo aquelas que receberam formação por parte da EUTM. Retoma-se, igualmente, a pesquisa bibliográfica anteriormente realizada, de modo a acautelar as disposições e considerações relevantes à análise, constantes nos mandatos das missões em apreço, bem como aquelas disponibilizadas nos relatórios do SGNU atinentes ao Mali.

### **5.1. PROGRESSO NA IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO DE PAZ E RECONCILIAÇÃO NO MALI**

Sete anos após a assinatura do Acordo de Paz e Reconciliação no Mali, a implementação das disposições relativas à defesa e segurança (Título III; Anexo 2), assim como aquelas concernentes à justiça (Título V), continua a enfrentar um desenvolvimento moroso e tumultuoso. De referir que a inclusão destas disposições no documento final do Acordo, em particular aquelas concernentes à RSS e ao processo de DDR, foi assegurada pela Secção de RSS-DDR da MINUSMA, através da prestação de aconselhamento técnico à equipa de mediação envolvida nas conversações de paz em Argel em 2014 (*Parlons RSS-DDR n.º1*, 2016, p.3).

A análise dos relatórios publicados pelo Observador Independente quanto à implementação do Acordo (2018-2021), assim como dos relatórios apresentados pelo SGNU ao CSNU sobre a situação no Mali (2015-2022), permite observar os principais progressos alcançados. Nestes documentos, a tónica é sistematicamente colocada nos obstáculos enfrentados, nomeadamente a discordância entre as partes signatárias e consequente incapacidade para assegurar o cumprimento das etapas e prazos estipulados, resultando em efeitos relativamente modestos. No final de 2019, dos 25 compromissos específicos estabelecidos ao abrigo do Título III, nove tinham alcançados (36%), representando, portanto, uma subida de 12 pontos percentuais face a 2018 (24%); no total, 64% dos compromissos atinentes às questões de defesa e segurança,



e 77,8%<sup>59</sup> daqueles concernentes à justiça não tinham ainda sido alcançados (The Carter Center [TCC], 2020a, p.12, 19).

Não obstante o foco atribuído pela presente investigação à RSS, são considerados, para efeitos da análise do progresso na implementação do Acordo, todas as provisões acordadas ao abrigo do Título III, incluindo os processos de acantonamento e de DDR e integração. Esta opção encontra fundamento na complementaridade entre o processo de DDR e a RSS, sobre a qual nos debruçamos anteriormente, e que, no caso específico do Mali, assume particular relevância, na medida em que o insuficiente progresso naquela primeira tem vindo a minar as possibilidades de alcançar um progresso significativo na RSS.

### **Medidas provisórias**

Em conformidade com o Título I, alíneas a) e b) do Anexo 2 do Acordo, no âmbito da implementação de medidas provisórias e preliminares concernentes às questões de defesa e segurança, foi criado o Comité Técnico de Segurança (CTS), sob a alçada do Subcomité de Monitorização das Questões de Defesa e Segurança do Acordo (SCDS), com vista a (i) monitorizar a implementação das disposições de segurança e a (ii) apoiar as partes no desenvolvimento do processo de DDR. Estas estruturas são continuamente apoiadas, desde a sua criação, pela MINUSMA (*Parlons RSS-DDR n.º1*, 2016, p.3). Paralelamente, sob os auspícios do CTS, foi instituído o Mecanismo Operacional de Coordenação (MOC), encarregue do planeamento e execução, por um lado, de patrulhas mistas, que incluíssem elementos das FDSM, e dos Movimentos da Coordenação e da Plataforma, “com, se necessário e possível, o apoio da MINUSMA e das forças internacionais presentes” (Acordo de Paz, Anexo 2); e, por outro lado, das ações dos combatentes no âmbito do processo de acantonamento. Neste contexto, o CTS e o MOC foram também encarregues de apresentar um plano para a segurança do Norte, no qual as patrulhas mistas deveriam ter um papel fundamental em garantir condições de segurança suficientes para os processos de acantonamento e de desmobilização (TCC, 2020b, p.5).

No entanto, todo este processo sofreu vários atrasos devido à falta de consenso entre os grupos signatários quanto às modalidades de funcionamento do MOC (*Relatório S/2018/273*, para.16). Entre 2017 e 2018, foram estabelecidas unidades do MOC em Gao, Kidal e Tombuctu, mas as iniciativas previstas no âmbito do

---

<sup>59</sup> O valor indicado corresponde ao progresso na implementação do Título V do Acordo de Paz, cujas disposições incluem, para além da reforma do setor da justiça, provisões relativas à justiça de transição e questões humanitárias.

destacamento de patrulhas mistas não chegaram a ser operacionalizadas. De referir a tentativa realizada em Gao em 2017, no âmbito da qual a conduta inadequada e indisciplina revelada pelas patrulhas mistas contribuíram para o crescente descontentamento da população, bem como, em alguns casos, para a criação de grupos civis de vigilantes (S/2017/811, para.12). Nestas condições, as patrulhas mistas acabaram por ser suspensas na sequência de um ataque terrorista à unidade estabelecida em Gao (TCC, 2020c, p.5).

Em conformidade com o art.18.º e o Título I, alínea c) do Anexo 2, foram definidos critérios de elegibilidade dos combatentes e das suas armas, e construídos oito locais de acantonamento pela MINUSMA, com capacidade para acomodar um total de 12 000 combatentes, em pleno funcionamento desde 31 de outubro de 2016 (S/2016/1137, para.12). No entanto, segundo o Observador Independente, os Movimentos signatários não divulgaram, junto do CTS, a lista definitiva dos seus combatentes e armas a ser submetidos ao processo de acantonamento, e a maioria dos locais foi abandonado devido à insegurança, derivada em particular do risco da ocorrência de ataques terroristas, bem como aos atrasos no processo de DDR (TCC, 2020c, p.6). O acantonamento de combatentes e o destacamento de patrulhas mistas, inicialmente planeados como um primeiro passo para implementar o DDR e o processo de integração, já não estão, com efeito, na agenda (TCC, 2020b, p.5).

### **DDR e Integração/Reafetação das FDSM reconstituídas**

No âmbito do processo de DDR, em consonância com as provisões estabelecidas pelo art.19.º e pelo Título III do Anexo 2, foi estabelecida a Comissão Nacional para o Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (CN-DDR) através do Decreto n.º2015-0894/P-RM de 31 de dezembro, no qual se definem igualmente os seus métodos organizativos (*Décret n°2015-0894/P-RM*, 2016). O progresso normativo na integração de ex-combatentes, conforme previsto no art.20.º e Título II do Anexo 2, é notório aquando da adoção, a 31 de dezembro de 2015, do Decreto n.º 2015-0895/P-RM, que estabeleceu a Comissão Nacional de Integração (CNI) (*Décret n°2015-0895/P-RM*, 2016). De igual modo, o Decreto n.º 2019-0184/P-RM, de 5 de março, estabeleceu os critérios para a integração dos ex-combatentes dos Movimentos signatários nos serviços e instituições públicas, incluindo as FDSM (*Décret n°2019-0184/P-RM*, 2019), e o Decreto n.º2019-0874-P-RM, adotado a 30 de outubro, definiu as modalidades, quer de atribuição de postos de comando, quer de reclassificação de ex-combatentes (*Décret n°2019-0874/P-RM*, 2019). Não obstante a adoção destes Decretos, a posição das

partes continuava a divergir no que respeita às quotas, dimensão, representação e missões das FDSM reconstituídas (TCC, 2020c, p.7).

Em julho de 2017, a CN-DDR e a CNI anunciaram que o processo de DDR teria como ponto de partida os elementos do MOC, seguido dos desertores das FAMA na sequência da crise de 2012, elementos dos grupos signatários, e o desarmamento de grupos civis armados (S/2017/811, para. 14). A 6 de novembro de 2018, a CN-DDR e a CNI, apoiadas pela MINUSMA, lançaram um processo *ad hoc* acelerado e conjunto de DDR e integração destinado aos elementos do MOC – *accelerated DDR* –, que formariam a base de um exército nacional representativo, reconstituído e reafetado no Norte do país (S/2019/454, 2019, para. 40). Após terem sido submetidos a um período de formação de três meses – apoiado pela EUTM Mali –, previa-se que este organismo ficasse encarregue de garantir a plena segurança durante as operações de DDR (S/2018/1174, para.11, 2018; TCC, 2018, p.11).

O processo de integração dos combatentes dos Movimentos no Exército nacional foi conduzido simultaneamente em Gao, Tombuctu e Kidal, tendo envolvido um total de 1600 combatentes, entre os quais 1423 ex-combatentes da CMA e da Plataforma e de outros grupos armados não-signatários mas alinhados (S/2018/1174, para.11). Em 2019, 417 combatentes adicionais participaram numa segunda fase do *accelerated DDR*, almejando-se envolver um total de 1840 ex-combatentes no processo (S/2019/262, para.20). No entanto, segundo o Relatório S/2019/983 (para.29), esta primeira fase do *accelerated DDR*, *formalmente* finalizada em dezembro de 2019, permitiu a integração de apenas 1330 ex-combatentes elementos do MOC nas FAMA e na Guarda Nacional.

Ainda em janeiro de 2019, a CN-DDR teria anunciado, como parte de um conjunto de iniciativas lançadas em 2018 no âmbito do desarmamento, o pré-registo de 5000 combatentes, incluindo membros de grupos de autodefesa, milícias e jihadistas arrependidos. Numa primeira fase, a Comissão tinha em vista providenciar apoio, quer ao processo de reinserção de 300 combatentes na vida civil, quer à integração de 300 combatentes nas FDSM. Paralelamente, o Governo convidou membros desertores das FDSM no pós-crise de 2012 a registarem-se nas bases militares, uma medida que resultou no registo de 668 ex-combatentes, entretanto transferidos para centros de treino localizados em Bamako, Markala e Séguéla. Nestes centros, os ex-combatentes realizaram sessões de treino, fornecido pela EUTM, e foram, posteriormente, reintegrados nas suas antigas unidades, sendo-lhes atribuída também a sua antiga

classificação, em conformidade com os termos do Acordo (Anexo 2, Título II) (S/2019/454, para.41; S/2019/782, para.53; TCC, 2020c, p.7).

Não obstante o reconhecimento da importância que a “reafetação efetiva” das FDSM no Norte do Mali teria para o “estabelecimento e restauração da autoridade do Estado”, incluindo o acesso aos serviços sociais básicos, bem como para impedir a “proliferação da atividade terrorista e do crime organizado” (S/2019/454, para.37), a ausência de um plano abrangente para a reafetação das FDSM reconstituídas, acordado pelas partes, conforme previsto no Capítulo 9, arts.21.º e 22.º e Título IV do Anexo 2 do Acordo, atrasou significativamente o início deste processo, sendo que o plano acabou por ser aprovado apenas a 19 de janeiro de 2020, na 4.ª sessão ministerial do Comité de Supervisão do Acordo (CSA) (S/2020/223, para.15)

O processo de reafetação teve início com a formação e destacamento das primeiras unidades reconstituídas dos ex-combatentes submetidas ao processo de *accelerated DDR* no Norte do Mali (TCC, 2020c, p.9) anteriormente referidos. A 13 de fevereiro de 2020, a primeira unidade reconstituída das FAMa – constituída por 240 elementos, incluindo 80 ex-combatentes da Coordenação e 80 da Plataforma – chegava a Kidal (S/2020/233, para.10), constituindo a primeira presença estatal formal de segurança na região desde 2012. Uma companhia de 118 soldados chegou a Tombuctu a 16 de fevereiro, seguida por uma segunda companhia composta por 123 militares, a 17 de fevereiro. Um total de 289 membros da unidade reconstituída das FAMa chegaram a Gao no dia 21 de fevereiro, tendo sido 85 destes militares posteriormente destacados para Ménaka no dia 11 de março (S/2020/233, para.11). A esta unidade reconstituída foi delegada a responsabilidade de fornecer segurança ao Governador e a outros representantes do Estado, bem como contribuir para a prossecução das medidas de segurança na área e para o processo de DDR (S/2020/233, para.12).

Até 7 de maio, 1189 ex-combatentes (397 das Forças Armadas e 782 ex-combatentes da CMA, Plataforma e de alguns grupos não signatários) tinham sido destacados para o Norte como parte das unidades reconstituídas das Forças Armadas nacionais (357 em Gao, 400 em Kidal, 104 em Ménaka e 328 em Tombuctu). Os restantes 538 (de um total de 1330) ex-combatentes integrados nas FAMa foram redistribuídos pela Guarda Nacional Maliana e por unidades antiterrorismo governamentais, na sequência de um acordo entre as partes do em dezembro de 2019, que terão sido destacados na capital, no Sul e no Centro do Mali (S/2020/476, para.39).

Em junho de 2020, no âmbito da fase de recuperação (*rattrapage*) do *accelerated DDR* – isto é, o processo de integração de ex-combatentes dos Movimentos signatários

e grupos não signatários que subscreveram o Acordo, não envolvidos na primeira vaga de DDR –, 400 ex-combatentes, de um total de 510 restantes, tinham sido registados e aguardavam treino, integração e reafetação (S/2020/952, para.26, 29). Posterior à fase de recuperação, teve lugar o início da segunda fase do *accelerated DDR*, composto por 1160 elementos (S/2020/952, para.29), com vista a alcançar o objetivo de reafetação de 3000 elementos (S/2020/476, para.45).

Em 23 de junho, os restantes 111 soldados do batalhão reconstituído das Forças Armadas, que tinham sido integrados nas FDSM, foram redistribuídos de Bamako e Gao para Kidal, com o apoio da MINUSMA. A 23 de agosto, 241 soldados das FAMA reconstituídas foram reafetados de Bamako para Ménaka, novamente apoiadas pela MINUSMA, com vista a completar aquele batalhão (S/2021/844, para.20).

Até 28 de agosto de 2021, 2300 combatentes tinham sido submetidos ao *accelerated DDR*, 1765 dos quais treinados e integrados nas FDSM (S/2021/844, para. 21). A maioria dos soldados integrados tinham sido redistribuídos dentro dos quatro batalhões reconstituídos em Gao, Kidal, Ménaka e Tombuctu. Os de Gao, Ménaka e Tombuctu conduziam patrulhas regulares e executavam outras tarefas exigidas pelas FAMA, enquanto que o de Kidal ainda não se encontrava totalmente operacional. Ainda que se possa classificar como um movimento meramente simbólico, o batalhão reconstituído em Kidal conduziu a sua primeira patrulha a 26 de agosto. Em junho de 2022, os restantes 1235 ex-combatentes, do total estipulado de 3000, continuavam a aguardar a integração nas FDSM (S/2022/446, para.12). O atraso na integração destes ex-combatentes deve-se ao contínuo desacordo entre o Governo de transição e os Movimentos armados sobre a atribuição de quotas e, ainda, às exigências adicionais impostas pelos Movimentos, que reivindicavam que as outras disposições do Acordo fossem implementadas em simultâneo (S/2021/519, para.18).

Segundo o Observador Independente, o *accelerated DDR* não constitui um acordo das partes atinente a um processo de DDR efetivo e abrangente, mas sim um esforço fragmentado (TCC, 2018, p.11). Este processo enfrentou, desde cedo, diversos obstáculos, decorrentes de um planeamento insuficiente e de significativos constrangimentos técnicos, materiais e financeiros. Mais, a falta de consenso entre as partes sobre a composição do exército reconstituído impediu a criação e o lançamento do processo abrangente de DDR (TCC, 2019, p.4).

A 2 de novembro de 2021, as FAMA anunciaram o lançamento de um processo especial de recrutamento nas regiões Norte e Centro, com o objetivo de integrar 2000 indivíduos com armas de serviço nas Exército, na Guarda Nacional e na *Gendarmerie*.

Até janeiro de 2022, cerca de 440 jovens teriam sido registados em Ansongo, Gao e Ménaka (S/2021/1117, para.17). Entre janeiro e março de 2022, 1157 jovens de Gao, Ménaka e Tombuctu tinham entregue as suas armas e munições, e 797 dos 1300 recrutas tinham completado um treino de três meses, estando, destarte, aptos a integrar o Exército (S/2022/446, para.8). No entanto, em junho de 2022, os Movimentos reiteraram a sua discordância com o processo de recrutamento, denunciando esta medida como estando fora do quadro do Acordo (S/2022/278, para.23; S/2022/446, para.8).

Em contrapartida, num comunicado emitido a 23 de abril, as FAMA refutaram as alegações de que o aumento da sua presença no Norte seria utilizado contra os Movimentos signatários, reiterando o seu compromisso com o Acordo (S/2022/446, para. 8). Não obstante esta garantia, os Movimentos signatários, em particular a CMA, anunciaram a conclusão do treino de um número não confirmado de combatentes recém recrutados, reposicionaram os seus pontos de controlo conjuntos no Norte, e enfatizaram o direito à autodeterminação da população Azawad (S/2022/446, para. 8).

A incerteza quanto à abrangência efetiva do processo de DDR acima relatada estende-se também à reinserção socioeconómica, isto é, o processo destinado aos ex-combatentes que desejam entrar na vida civil fora do setor público ou para aqueles que foram submetidos ao processo de integração, mas considerados inaptos para a integração nas FDSM (*Acordo de Paz*, 2015). O *roadmap* de transição adotado em dezembro de 2020, na sequência do golpe de Estado conduzido em agosto, previa uma medida<sup>60</sup> para a reintegração de cerca de 1800 ex-combatentes, a ser financiado conjuntamente pelo Governo, pelo Banco Mundial e pela MINUSMA. Contudo, as partes não conseguiram chegar a acordo sobre os procedimentos e enquadramento do projeto e, em junho de 2022, a reinserção socioeconómica dos ex-combatentes não tinha ainda começado, em função da falta de consenso entre as partes, apesar da disponibilização de fundos por parte dos parceiros financeiros e técnicos (S/2022/278, para.17; S/2022/446, para.12). Convém mencionar que a questão da reinserção socioeconómica é, como questão geral, raramente discutida entre as partes signatárias (TCC, 2021, p.12).

---

<sup>60</sup> 12. “Fornecer listas de voluntários para a primeira operação de reintegração socioeconómica à taxa de 300/região” (*Feuille de Route Actualisée des Actions Prioritaires dans la mise en œuvre de l’Accord de Paix et de Réconciliation au Mali, Pendant la Transition*, 2020).

## **Reforma do Setor de Segurança**

Quanto aos desenvolvimentos no âmbito da RSS, destacam-se essencialmente progressos relacionados com a adoção de textos legislativos e normativos, a criação de estruturas e a implementação de ações preliminares. Conforme estipulado pelo Acordo (art.25.º; Anexo 2, Título V, alínea a, alínea c), o Decreto que procedeu à criação do CNRSS (*Décret n.º2014-0609/P-RM*) foi sujeito a uma revisão, de modo a acautelar a representação das partes signatárias. A Secção de RSS-DDR da MINUSMA presidiu ao subgrupo responsável por propor a arquitetura da coordenação nacional da RSS (*Parlons RSS-DDR n.º1*, 2016, p.8), estabelecida pelo Decreto n.º2016-0401/P-RM de 9 de junho, cuja constituição passava a integrar, para além do CNRSS, o Comissariado da RSS e os Comitês Consultivos de Segurança, de âmbito regional e local (*Décret n.º2016-0401/P-RM*). Este Decreto e, conseqüentemente o quadro institucional da RSS, viria a ser alterado através do Decreto n.º2022-0210/PT-RM de 4 de abril, que colocou o CRSS sob a dependência do MSPC<sup>61</sup> (*Décret n.º2022-0210/PT-RM*). Entre 2016 e 2017, o CNRSS beneficiou também do apoio da MINUSMA, particularmente no concernente à renovação e equipamento das suas instalações, bem como aquelas pertencentes ao Comissariado de RSS (*Parlons RSS-DDR n.º2*, 2016), e à organização da sua cerimónia de lançamento em 2017 (*Parlons RSS-DDR n.º4*, 2017).

A 6 de julho de 2018 o CNRSS aprovou a Estratégia Nacional para a Reforma do Setor de Segurança. O seu desenvolvimento foi facilitado e apoiado pela MINUSMA, através da prestação de apoio técnico e financeiro ao Gabinete do CNRSS pela Secção de RSS-DDR (*Parlons RSS-DDR n.º6*, 2017, p.10). Conforme previsto no Título V, alínea a) do Anexo 2, a sua formulação foi antecedida por uma avaliação detalhada do setor de segurança, que permitiu o desenvolvimento de processos de consulta com os parceiros nacionais e a comunidade internacional, de modo a definir a direção a seguir pelo processo de reforma. Efetivamente, entre 27 e 29 de março de 2018, o CNRSS, em parceria com a MINUSMA, organizou um workshop de alto nível que possibilitou a partilha da visão nacional da RSS consubstanciada no projeto da Estratégia Nacional de RSS e o respetivo plano de ação para a sua implementação com os atores nacionais e internacionais envolvidos (TCC, 2018, p.12). O Documento, que constitui a orientação política de definição da visão nacional quanto à RSS, e o respetivo plano de ação para

---

<sup>61</sup> Previamente a esta revisão, o Decreto n.º2016-0401/P-RM de 9 de junho foi alterado em 2019 pelo *Décret n.º2019-0063/P-RM* de 7 de fevereiro, que colocava o CNRSS sobre a autoridade do Ministério da Coesão Territorial (art.1º); contudo, a 5 de novembro do mesmo ano, através do *Décret n.º2019-0892/P-RM*, o CNRSS voltou a passar para a dependência do Primeiro-Ministro, revogando o anterior.

o período 2022-2024 foram adotados em 2022, por via do Decreto n.º2022-0208/PT-RM de 4 de abril (*Décret n°2022-0208/PT-RM, 2022*).

De modo a alcançar os objetivos específicos enunciados no Acordo de Paz quanto ao estabelecimento de instituições de segurança operacionalmente eficazes, incluindo com vista a reforçar a segurança regional (art.24º), a MINUSMA, e a EUTM e EUCAP têm vindo a desenvolver várias atividades a nível estratégico, operacional e tático, em conformidade com as tarefas definidas nos seus mandatos.

A nível estratégico, tanto a MINUSMA – através de uma série de reuniões decorridas entre março e abril de 2015, com o Secretário-Geral do Ministério da Defesa, a direção do Estado-Maior Geral das FAMA, bem como com os vários diretores e chefes de serviços, com vista a identificar as prioridades de apoio à capacitação logística, operacional e técnica das FAMA –, como a EUTM Mali – no âmbito da dimensão de aconselhamento constante do seu mandato – apoiaram o MDAC no desenvolvimento e implementação da LOMP (2015-2019) e têm vindo a contribuir para a preparação da LOPM (2020-2024) (DCAF-ISSAT, 2017).

A capacitação estratégica, operacional e tática das FAMA é ministrada essencialmente pela EUTM Mali, abrangendo o nível político, i.e., ministerial, através da provisão de aconselhamento pela unidade de ATF; e os níveis estratégico, operacional e funcional, no âmbito dos quais as equipas da ETTF ministram treinos e formações aos instrutores das FAMA (Train to Trainers – TTT), assim como cursos educacionais direcionados aos elementos que as compõem (EUTM Mali, 2022a).

Até 2020, a Missão tinha já treinado 15 000 formandos das FAMA (EUTM Mali, 2022b). As atividades desenvolvidas pela Missão compõem um conjunto abrangente de dimensões, e a sua duração varia em função dos objetivos estabelecidos: desde atividades intensivas de duração curta, até ao acompanhamento de planos plurianuais a nível estratégico. As formações são ministradas essencialmente no Campo de Treino de Koulikoro, a principal base da ETTF, ou diretamente nas bases, escolas e instituições das FAMA. Além disso, desde a terceira prorrogação do seu mandato, que estabeleceu a implementação de atividades descentralizadas nas regiões militares dentro da área da Missão, as suas atividades passaram a realizar-se também nas bases em Gao, Kayes e Tombuctu (EUTM Mali, 2022a); e a partir da quinta prorrogação, a área de operações da Missão passou a abranger todo o território maliano, de modo a permitir a prestação de assistência militar aos países do G5 Sahel e à sua Força Conjunta (EUTM Mali, 2020).



No final de 2013, os batalhões de combate do Grupo Tático de Armas Combinadas das FAMA (GTIA), compostas por um número que atingia os 800 soldados, foram treinados durante um período de 10 semanas na região de Koulikoro, seguido de muitos outros cursos de formação para outros batalhões entre 2013 e 2014. A *Combined Mobile Advisory Training Team*, uma equipa formada por elementos das diferentes unidades da EUTM Mali com o objetivo de realizar as atividades da Missão, de forma intensiva, e que integra pessoal especializado em formação, educação e aconselhamento, unidades de proteção de forças, apoio médico e o apoio logístico necessário para a sustentação do pessoal da Equipa durante o período de destacamento, realizou, entre 2016 e 2020, 23 cursos de treino (EUTM, 2020).

A abordagem adotada para treinar os batalhões de combate GTIA foi mais tarde substituída pelo treino de unidades mais pequenas, formação de formadores, cursos de comando e cursos especializados, que se enquadram em duas categorias: Cursos de formação para unidades das FAMA, que lhes permitem desempenhar as suas funções habituais – *Élément Tactique Interarmée* (ETIA), FUSCO; e Cursos de formação específicos, numa base individual, que fornecem aos formandos as competências necessárias para desempenhar uma função ou tarefa específica – *Tactical Air Control Party* (TACP) (EUTM, 2022a).

Por seu turno, a formação das FSI é assegurada maioritariamente pela EUCAP Sahel Mali, ainda que alguns programas sejam implementados em cooperação com a componente policial da MINUSMA (UNPOL). Em 2015, a Missão forneceu formação geral, especializada e de formação de formadores a 725 quadros das FSI. Em 2016, o número aumentou para 1221 efetivos. A Missão tem também vindo a alocar recursos financeiros muito significativos à renovação e equipamento de infraestruturas na dependência das FSI, incluindo a fim de aumentar o número de infraestruturas disponíveis para a condução das suas atividades de formação (DCAF-ISSAT, 2017).

De referir o contributo da EUCAP numa dimensão de sobreposição entre a segurança interna e a defesa, no âmbito da qual a Missão apoia o MDAC – do qual a *Gendarmerie* e a Guarda Nacional dependem administrativamente – a nível da gestão de recursos humanos, da política de formação e da Inspeção-Geral do Exército. Através de um conselheiro estratégico junto do MDAC, a EUCAP acompanha a reforma do quadro jurídico, políticas e novas estratégias em relação ao seu mandato, em coordenação com a EUTM. A Missão civil da UE tem, igualmente, procurado envolver-se nos esforços para melhorar a gestão de recursos humanos no âmbito do MSPC, prestando aconselhamento na elaboração de legislação e regulamentos, no

desenvolvimento de planos e programas de recrutamento e formação, e de ferramentas tecnológicas, junto das entidades malianas responsáveis pela gestão e formação dos recursos humanos (DCAF-ISSAT, 2017).

Com vista a reforçar a segurança regional (*Acordo de Paz*, 2015, art.24º), tanto a MINUSMA, como a EUTM e a EUCAP, apoiam o Mali na definição da sua nova política de fronteiras, em termos de estratégia e formação, mas também nos aspetos técnicos, a nível de infraestruturas e equipamento (DCAF-ISSAT, 2017). Os mandatos da EUTM e da EUCAP incluem, efetivamente, disposições que preveem a prestação de apoio às estruturas de cooperação regional, nomeadamente a nível da capacitação das forças de defesa e segurança nacionais dos Estados-Membros do G5 Sahel, incluindo no âmbito da sua Força Conjunta. A MINUSMA presta apoio técnico, logístico e financeiro ao Ministério da Administração e Descentralização Territorial, no âmbito da revisão da Política Nacional de Fronteiras – que constitui a base para o desenvolvimento de uma estratégia de segurança direcionada às zonas fronteiriças do Mali –, com a realização de consultas regionais em Tombuctu e Gao, e do reforço das capacidades da Direção Nacional de Fronteiras (DNF) (*Parlons RSS-DDR n.º2*, 2016, p.13). A MINUSMA assegurou, igualmente, em 2017, o financiamento para a reabilitação das infraestruturas em Anderamboukane, um ponto de passagem oficial entre o Mali e o Níger, que não estava sob controlo das forças de segurança malianas. A Secção de RSS-DDR da Missão tem também empreendido esforços no sentido da capacitação de brigadas de anti-caça furtiva, de modo a estabelecer programas de combate ao tráfico de droga, de armas ligeiras e da imigração ilegal, tendo em conta as possíveis operações do G5 Sahel na mesma área de operações entre as fronteiras do Mali, Níger e Burkina Faso (*Parlons RSS-DDR n.º6*, 2017, p.10).

As missões têm também empreendido esforços significativos em matéria de monitorização e supervisão das FDSM, em conformidade com a alínea a, Título V, Anexo 2 do Acordo. A MINUSMA apoia a produção de documentos administrativos, de gestão e controlo e de formação nas estruturas de defesa, uma medida que contribui para promover a responsabilidade das instituições perante a população e as OCS (*Parlons RSS-DDR n.º2*, 2016, p.11). Além disso, apoia a Inspeção-Geral das Forças e Serviços Armados, uma estrutura responsável pela monitorização da gestão e responsabilização das FAMa, com vista a promover a melhoria das condições de trabalho dos inspetores em termos de reabilitação e equipamento das suas infraestruturas (*Parlons RSS-DDR n.º3*, 2016, p.10). Por sua vez, o trabalho de formação e aconselhamento da EUTM Mali centra-se, para além dos aspetos táticos, na formação das FAMa em matéria de direito humanitário internacional e de direitos

humanos (EUTM Mali, 2022a). A EUCAP Sahel Mali procura, igualmente, apoiar a modernização dos órgãos de auditoria e controlo interno das FDSM, a par da sua responsabilização junto da população, através da disseminação de métodos de gestão operacional, da elaboração de textos legislativos e regulamentares, e da sensibilização para a dimensão de género. A formação das FSI pela EUCAP engloba um conjunto abrangente de áreas, entre as quais se destaca a aplicação dos princípios do respeito pelos direitos humanos na condução de ações policiais e de investigação e proteção das populações vulneráveis. Na maioria dos cursos de formação, os aspetos de género são tidos em conta de forma transversal, em cooperação com a unidade de género da MINUSMA (DCAF-ISSAT, 2017).

Quanto à sociedade civil – cuja inclusão no processo de reforma representa uma dimensão crucial da sua apropriação nacional –, o Observador Independente nota que esta perceciona, crescentemente, o CSA como um "grupo restrito", afastado das realidades quotidianas. É importante esclarecer que, em geral, os atores da sociedade civil não aspiram necessariamente a fazer parte das estruturas do CSA; em conformidade com o art.51.º do Acordo<sup>62</sup>, estes atores desejam apoiar a implementação do processo de reforma através do diálogo com o CSA e/ou os seus subcomités sobre a forma como a implementação é vivida pela população (TCC, 2018, p.7). De facto, a exclusão da sociedade civil, incluindo mulheres, jovens e líderes tradicionais, do processo de implementação tem aguçado o sentimento público generalizado de que o Acordo representa um projeto político da elite (TCC, 2020a, p.4).

Neste sentido, as missões têm tentado promover iniciativas que permitam ultrapassar esta perceção de exclusão. Desde o início da Missão, como um dos eixos estratégicos do seu apoio à RSS, a Secção RSS-DDR da MINUSMA tem fornecido apoio técnico e financeiro aos membros do parlamento e OSC, com vista a concretizar a apropriação nacional do processo de RSS (*Parlons RSS-DDR n.º1*, 2016). Os principais destinatários incluem, para além dos membros da CNDSPC/AN, as OSC, os meios de comunicação social públicos e privados, os jovens e as mulheres. A MINUSMA contribui, assim, para a capacitação destes atores no âmbito do processo de reforma, com particular enfoque no seu papel na supervisão e monitorização democrática do setor de segurança (Título V, alínea a do Anexo 2 do Acordo), através da organização

---

<sup>62</sup> Art.51º: “As Partes requerem que a classe política, bem como a sociedade civil, particularmente as mulheres e os jovens, os meios de comunicação social, os comunicadores tradicionais e as autoridades tradicionais e religiosas, estendam o seu total apoio à realização dos objetivos do Acordo” (*Acordo de Paz e Reconciliação no Mali*, 2015).

de workshops, fóruns de discussão e campanhas de informação (*Section RSS-DDR*, 2020).

A título de exemplo, a Secção organizou, em colaboração com o Instituto Nacional Democrático (NDI), um workshop sobre as capacidades e o quadro legal do envolvimento da CNDSPC/NA no controlo democrático do setor de segurança, na presença de representantes internacionais, entre os quais a EUCAP Sahel Mali (*Parlons RSS-DDR n.º2*, 2016, p.12); apoiou a criação da Plataforma para o Envolvimento da Juventude na RSS e DDR (PEJ/RSS-DDR), em parceria com algumas Organizações Não-Governamentais; promoveu campanhas de informação para os jovens sobre o processo nacional de RSS-DDR em Bamako, Mopti, Tombuctu e Gao em parceria com o Conselho Nacional da Juventude do Mali; ministrou formação a 75 membros da CN-DDR, da CI e do CNRSS, tendo em conta a perspetiva de género no desenvolvimento das suas respetivas estratégias; e apoiou a capacitação das OSC na elaboração da Estratégia Nacional de RSS, em colaboração com o CRSS (*Section RSS-DDR*, 2020).

Também a EUCAP Sahel Mali tem apoiado, desde 2015, a integração das OSC na conceção da RSS, a fim de promover a sua atuação como intermediários junto da população (DCAF-ISSAT, 2017). A Missão tem empreendido esforços no sentido de desenvolver ligações com estas organizações, com um enfoque particular nas questões de género, junto de interlocutores como a *Association des policière du Mali* (APM) e o ponto focal de género na Polícia Nacional (DCAF-ISSAT, 2017).

Cabe referir, ainda, o *workshop* nacional, organizado pelo CRSS em parceria com o PNUD, ocorrido no dia 30 de junho de 2022, que teve como principal objetivo informar, sensibilizar e divulgar a Estratégia Nacional para a Reforma do Setor de Segurança, e o respetivo plano de ação para 2022-2024, junto dos diversos atores nacionais envolvidos. Com base na aceção de que “a colaboração entre todas as partes interessadas no processo e o envolvimento total de todas as camadas da nação” constitui a “pedra angular da RSS”, a fim de promover um processo de gestão partilhada da segurança e da justiça, foram envolvidos atores “desde os níveis político e estratégico da tomada de decisões governamentais, até o nível tático da prestação de serviços de defesa, segurança e justiça”, bem como organizações de mulheres e jovens, entidades religiosas, meios de comunicação social, académicos, OSC e parceiros técnicos e financeiros (CRSS, 2022).

Em conformidade com o art.27.<sup>o</sup> e o Título V, alínea b) do Anexo 2, foi adotado em 2022 pelo Conselho de Ministros o projeto de lei sobre a criação de uma polícia territorial, organismo este considerado um pilar fundamental que asseguraria a presença

sustentável das forças de segurança no Norte do país, e cujo teor deverá ainda ser objeto de discussão por parte do Conselho Nacional de Transição (S/2022/446, para. 14). Recorde-se que o Acordo previa a adoção da lei em apreço doze meses após a sua assinatura, isto é, em junho de 2016 e que, a 25 de março de 2020, o Conselho de Ministros teria já adotado um projeto legislativo (S/2020/476, para.34). Contudo, esta intenção malogrou, dado que o projeto de lei não chegou a ser submetido à Assembleia antes do início da transição política impulsionada pelo golpe de estado de agosto de 2020 (TCC, 2020c, p.11).

Conforme referido anteriormente, a partir de 2016 os CCS passaram a integrar o quadro institucional da RSS no Mali (*Décret n°2016-0401/P-RM*). Não obstante o estabelecimento formal dos CCS, através do Decreto n.º 2019-0041/PM-RM de 29 de janeiro, que, em observância do art.28.º e da alínea c), Título V do Anexo 2 do Acordo, define a criação, organização e modalidades de funcionamento destes órgãos (*Décret n° 2019-0041/PM-RM*), segundo o Observador Independente, em dezembro de 2020 os CCS não estavam ainda operacionais (TCC, 2020c, p.11). No entanto, segundo a informação disponibilizada pelo MSPC, a 1.ª fase de implementação desta disposição terá tido lugar entre outubro de 2020 e outubro de 2021, durante a qual terão sido instalados 16 comités consultivos nas regiões de Mopti, Ségou, Gao e Ménaka. A 2.ª fase terá também tido início em junho de 2022, estando previsto o envolvimento de doze comunas em sete regiões administrativas do Mali (*Des Responsables du Réseau Africain Pour l'édification de la Paix (Wanep) Reçus en Audience au Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile, 2022*).

No tocante aos esforços enveredados para mitigar a ameaça de ataques terroristas, em conformidade com o art.29.<sup>63</sup> e art.30.<sup>64</sup> do Acordo, a 8 de março de 2019, o Presidente Ibrahim Boubacar Keïta anunciou uma operação militar cujo objetivo seria pôr fim às atividades terroristas em partes do Centro e Norte do Mali; no mesmo dia, o Ministro da Defesa estabeleceu o Batalhão de Unidades Especiais (BUS), com o intuito de operacionalizar uma força especial de contraterrorismo (S/2019/262, para.23). No final de 2020, um batalhão teria sido destacado em missões nas regiões de Gao e Ménaka, mas não estaria ainda totalmente operacional, prevendo-se o treino e reafetação progressiva de unidades complementares, que, à data, estariam ainda em processo de formação (TCC, 2020c, p.10). No entanto, convém recordar a decisão anunciada pelo Governo do Mali, a 15 de maio de 2022, de retirada do país do G5 Sahel

---

<sup>63</sup>Art.29º: As Partes reiteram o seu compromisso com o combate ao terrorismo e as suas múltiplas conexões ao crime organizado e tráfico de droga, incluindo através de estratégias existentes e mecanismos regionais.

<sup>64</sup> Art.30º: "As Partes criarão unidades especiais, conforme necessário, a fim de combater o terrorismo e o crime organizado internacional".

e da sua Força Conjunta, uma medida que se revela contraproducente à mitigação da ameaça terrorista e à segurança do Sahel (*Communiqué N°30 du Gouvernement de la Transition, 2022*).

Apesar dos esforços empreendidos pelas partes signatárias, apoiadas pela comunidade internacional, no final de 2020 subsistiam múltiplos bloqueios ao processo de RSS. O Observador Independente destaca um grau de progresso muito limitado quanto a questões fundamentais da RSS, tais como (i) a definição da arquitetura das FDSM reconstituídas, incluindo a sua composição, estrutura de comando e procedimentos operacionais, e (ii) o processo da sua reafetação no Norte do país, essencialmente em função da incapacidade de alcançar um consenso entre os Movimentos e o Governo (TCC, 2020b). De acordo com o Observador Independente, o limitado progresso reside na relutância demonstrada pelo comando militar quanto à integração de antigos rebeldes no exército reconstituído, que tem impedido significativamente a redistribuição do Exército e a capacidade deste para assegurar a estabilidade do Norte, condição essa que exige igualmente o restabelecimento de serviços sociais básicos na região e que não se registou (TCC, 2020b, p.6). Paralelamente, apesar do previsto pelo art.26.<sup>65</sup> do Acordo, em 2020 o CNRSS não tinha ainda proposto recomendações com vista a proceder à integração de ex-combatentes em altos postos de comando, pelo que a integração de oficiais superiores não teria sido concretizada (TCC, 2020c, p.10). Ademais, segundo o Observador Independente, os Movimentos, assim como outros analistas, descredibilizam a Estratégia Nacional de RSS por acreditarem que esta não tem em consideração as disposições pertinentes do Acordo (TCC, 2020c, p.10).

### **Reforma da justiça e justiça de transição**

O Observador Independente refere-se ao Título V, e mais especificamente à reforma do setor da justiça, como a componente “órfã” do Acordo, na medida em que as áreas que abrange têm sido sistematicamente marginalizadas pelos atores políticos e pelas partes signatárias (TCC, 2019, p.10). Enquanto que, em 2018, a taxa de implementação dos compromissos relacionados com o Título V situava-se em cerca de 33%, em 2019 este valor sofreu um decréscimo de 11 pontos percentuais (22%) (TCC, 2020a, p.12). A suspensão das deliberações do subcomité do CSA sobre o Título V durante vários meses em meados de 2018 teve também repercussões negativas para a sua implementação. Segundo o último relatório publicado pelo Observador

---

<sup>65</sup> Art.26º: “O Conselho Nacional RSS fará recomendações sobre novos mecanismos de nomeação para os cargos superiores de comando e de serviços, a fim de reforçar a coesão nacional e melhorar o profissionalismo e a eficácia desses cargos”.

Independente (2021), nenhuma das sete medidas previstas no *roadmap* de transição (dezembro de 2020) referentes à justiça<sup>66</sup> teriam sido ainda implementadas, tendo o prazo estipulado para a sua conclusão já terminado. A não implementação das medidas delineadas demonstra, com efeito, a falta de compromisso das partes com esta dimensão (TCC, 2021, p.9).

Ao abrigo do Título V do Acordo, o art.46.º prevê a criação de órgãos e a adoção de textos específicos destinados à reconciliação e à justiça de transição, nomeadamente o desenvolvimento de uma Carta Nacional para a paz, unidade e reconciliação nacional, a operacionalização de uma Comissão de Verdade, Justiça e Reconciliação (CVJR), estabelecida em 2015 (S/2015/732), para.66), e a criação de uma Comissão Internacional de Inquérito (CIE), estabelecida em janeiro de 2018 (S/2018/273, para.49), com vista à investigação de crimes de guerra. No âmbito da implementação da justiça de transição, a CVJR tem dado prioridade à recolha dos depoimentos de vítimas (à data de 27 de abril de 2022, tinham sido registados 28241 depoimentos, mais 3212 do que em 1 de março 2022) (S/2022/446, para.58), em detrimento das investigações e do reforço da reconciliação. Durante as audiências públicas da CVJR, as vítimas relatam as suas experiências, mas os alegados perpetradores não são nomeados. Contudo, de acordo com o art.2.º do decreto que estabelece a CVJR, o seu mandato é "investigar casos de violações graves dos direitos humanos coletivos ou individuais, atribuir responsabilidades e propor indemnizações ou medidas de restauração" (TCC, 2020b, p.8), estando, portanto, o atual funcionamento do CVJR aquém das metas iniciais.

A 24 de julho de 2019, o Presidente Keita aprovou a Lei para o Entendimento Nacional (TCC, 2020c, p.14). Com base nos resultados da Conferência para o Entendimento Nacional, realizada em abril de 2017, a Lei delinea uma série de medidas destinadas a promover a reconciliação nacional no pós-crise de 2012. As medidas incluem a suspensão da acusação, incluindo investigações preliminares contra aqueles que possam ter cometido crimes, na condição da manifestação de arrependimento, a compensação das vítimas e a reintegração na sociedade daqueles que renunciem à violência. O seu âmbito exclui crimes de guerra, crimes contra a humanidade, violação

---

<sup>66</sup> 22. Acelerar a adoção da lei relativa ao papel dos cásis e das autoridades tradicionais na administração da justiça; 23. Acelerar a adoção da política nacional de indemnizações proposta pela CVJR; 24. Adotar o decreto de aplicação da Lei sobre o Entendimento Nacional; 25. Acelerar o processo de adoção da lei sobre assistência judiciária e jurídica e a informação sobre os direitos dos cidadãos; 26. Adotar medidas destinadas a capacitar as autoridades tradicionais (chefes de aldeia, frações e bairros) e tê-las em conta em termos de protocolo; 27. Continuar a apoiar o regresso de deslocados e refugiados (visitas aos campos de refugiados, identificação e desenvolvimento de três locais de retorno, apoio ao transporte de retornados voluntários); 28. Completar o processo da Conferência de Acordo Nacional com vista à adoção consensual da Carta Nacional para a Paz, Unidade e Reconciliação Nacional (*Feuille de Route Actualisée des Actions Prioritaires dans la mise en œuvre de l'Accord de Paix et de Réconciliation au Mali, Pendant la Transition, 2020*).

e crimes que não estejam sujeitos a um estatuto de limitações. Convém referir que os ativistas e organizações de direitos humanos no Mali sustentam que esta Lei contém disposições que podem levar à impunidade para violações graves dos direitos humanos e crimes internacionais, tais como a tortura, correndo-se o risco de minar o processo de justiça de transição e vir a negar às vítimas o seu direito a indemnizações (S/2019/782, para.18,19).

No âmbito da reforma da justiça, o Observador Independente nota também progressos muito limitados. O Programa de Emergência para Reforçar o Sistema Judiciário (vigente entre 2015-2018) não produziu resultados significativos, uma vez que o Governo nunca publicou uma avaliação do programa, pese embora a solicitação da Subcomissão da CSA sobre Justiça e Reconciliação (TCC, 2020b, p.8). Além disso, não obstante a adoção da Estratégia Nacional para a Assistência Legal e Judicial (2015-2020), esta não foi implementada, devido a falta de compromisso e vontade política das partes (TCC, 2020c, p.16). Paralelamente, o Observador Independente nota que as autoridades judiciais estão sob ameaça de grupos terroristas, traduzindo-se em atrasos significativos na consolidação do sistema judicial: alguns dos funcionários foram forçados a abandonar os seus postos; outros recusaram-se a tomar posse depois de terem sido destacados para o Norte do país; noutras regiões, os juizes ficaram sobrecarregados com casos em atraso ou permanecem inacessíveis aos litigantes por causa da necessidade de viajar grandes distâncias (TCC, 2020b, p.16).

Não obstante a inércia suprarreferida, de referir, no entanto, a adoção em dezembro de 2019, da Lei de Orientação e Programação do Setor da Justiça (2020-2024) pelo MJDH (Lei n.º2019-072 de 24 de dezembro), cuja implementação prevê a modernização e a melhoria do desempenho dos serviços judiciais e prisionais do Mali, em várias dimensões, entre as quais se destaca (i) a adaptação do quadro jurídico e regulamentar às novas orientações atribuídas ao sistema de justiça; (ii) a modernização e aperfeiçoamento do desempenho dos serviços judiciais; (iii) a consolidação do Estado de direito e reforço dos direitos humanos; (iv) o reforço da luta contra a corrupção, o crime financeiro, o terrorismo, as drogas e a criminalidade transfronteiriça; e (v) a modernização e reforço do sistema de comunicação da justiça (*Le Mali s'est engagé dans un processus visant à restaurer la confiance entre les citoyens et les services de la justice*, 2022).

Numa outra nota, a 2 de março de 2022, como resultado dos esforços de advocacia e coordenação MINUSMA, em parceria com o PNUD, e na sequência da realização de um seminário de reflexão e planeamento estratégico no primeiro trimestre



de 2022, o MJDH, com base em ações prioritárias identificadas, adotou uma Recomendação para estabelecer um Mecanismo de Monitorização Integrado, que envolverá o MSPC, o MDAC e o Ministério da Administração e Descentralização Territorial. Este Mecanismo tem por objetivo promover o destacamento, bem como o aumento da presença, das autoridades judiciais no Norte e no Centro, nomeadamente através da prestação de apoio à segurança dos efetivos destacados e das infraestruturas por si utilizadas (S/2022/278, para.49).

Não obstante a consagração, no art.46.º do Acordo, da importância do papel desempenhado pelos cádís (juízes islâmicos) na administração da justiça, à qual é também feita referência no *roadmap* de transição (*vide* nota de rodapé n.º67), a incapacidade de integração de mecanismos tradicionais e consuetudinários no sistema judicial formal – que continua a estar ausente em grande parte das regiões –, resultou no estabelecimento de um sistema de justiça paralelo (TCC, 2020a, p.13). A justiça é administrada principalmente através de cádís – tal como acontece em Kidal, incluindo a nível do direito penal –, marabus (líderes religiosos/professores), ou outras autoridades tradicionais (TCC, 2019, p.11). De facto, o próprio SGNU reconheceu, desde cedo, que “algumas comunidades no Norte, especialmente em Kidal, onde os juízes tradicionais (cádís) são mais proeminentes, expressaram a sua preferência pelos mecanismos de justiça tradicional” (S/2016/281, para.13).

A 26 de outubro de 2021, foi lançado o “Projeto de Reforço das Capacidades do Sistema Judicial e da Promoção do Estado de direito no Mali”, implementado pelo Instituto Nacional de Formação Judicial (INFJ) e financiado pelo Instituto das Nações Unidas para Formação e Pesquisa (UNITAR). Em linha com o art.46.º do Acordo, que prevê a promoção de formação de qualidade para todos os atores do sistema judicial, o projeto visa a formação e capacitação de 1850 atores do setor e de organizações da sociedade civil, no âmbito de diversas temas, incluindo o processo eleitoral, litígio eleitoral, ética e deontologia e investigação financeira (Ministère de la Justice du Mali [MJDH], 2021). A implementação da 1.ª fase do projeto permitiu a formação de mais de 500 indivíduos, e a 2.ª fase, inaugurada a 30 de maio de 2022, já se encontra em curso (MJDH, 2022). Não existem, contudo, dados que permitam averiguar a existência de um sistema de formação destinado aos cádís.

## 5.2. PROBLEMAS E DESAFIOS ENFRENTADOS PELA MINUSMA E EUTM/EUCAP

A implementação das disposições do Acordo de Paz sobre as quais o estudo se debruçou anteriormente é apoiada pela MINUSMA e pela EUTM e EUCAP desde o estabelecimento das missões em 2013 e 2014, respetivamente, em conformidade com o Título III (“Questões de Defesa e Segurança”) e o Capítulo 18 do Acordo (“O Papel da Comunidade Internacional”). Cabe, neste sentido, recordar que a RSS maliano visa “estabelecer instituições de defesa e segurança que permitam satisfazer as necessidades de segurança do país e contribuam para a promoção da segurança regional” e “reforçar o controlo e supervisão das forças de defesa e de segurança e promover o respeito pelo Estado de direito” (art.24.º; Título V, alínea a do Anexo 2). Entende-se, a partir das referidas disposições do Acordo, que o objetivo principal da RSS compreende o estabelecimento de instituições de segurança operacionalmente eficazes e civicamente responsáveis, de modo a alcançar a consolidação da paz e facilitar, por conseguinte, o desenvolvimento socioeconómico, de forma sustentável.

É precisamente para a concretização destes objetivos que a prestação de apoio pelas missões em estudo à RSS concorre. Além de estarem refletidos nos textos que definem os seus mandatos, o reforço da eficácia operacional e a promoção da responsabilização democrática das instituições de segurança nacionais adquirem expressão nos próprios quadros normativos estabelecidos por ambas as organizações, conforme se observou anteriormente (*vide* subcapítulo 3.3.). O conjunto de características comuns partilhadas pelos setores de segurança dotados de tais qualidades é definido pelas organizações, neste sentido, em função de determinados elementos que enviam, igualmente, para a definição apresentada pelo Major-General João Ribeiro, Comandante da EUTM Mali entre 2019 e 2020:

(...) um setor de segurança deve estar constitucionalmente enquadrado, inserido na legalidade e legitimidade democrática, **respeitador do direito nacional, internacional e humanitário, dotado das capacidades e recursos adequados e necessários ao seu funcionamento** (...), manutenção, evolução e **verificação independente**, atendendo as missões e tarefas a executar e os riscos e as ameaças a que [se pretende] fazer face (Entrevista n.º1, negrito nosso).

É, com efeito, a partir desta caracterização que se procura avaliar o apoio prestado pela MINUSMA, e pela EUTM e EUCAP, aos esforços nacionais em torno da RSS, procurando perceber se a operacionalização dos seus mandatos tem demonstrado ser adequada à concretização daquele objetivo, incluindo a nível da

aplicação do normativo estabelecido pelas organizações em estudo para a implementação da RSS.

Alcançar a apropriação nacional do processo – um dos principais indicadores de sucesso da RSS, conforme reconhecido pela doutrina –, é apontada pelo Major-General João Ribeiro, como um dos principais desafios que se colocam à implementação da RSS no Mali: “internamente, as principais dificuldades estão relacionadas, para além das inerentes às vulnerabilidades [estruturais], com a **capacidade da definição de um modelo que seja o resultado de um desenho local e de um apoio externo**” (Entrevista n.º1, negrito nosso). Os desafios enfrentados prendem-se essencialmente com a adaptação do modelo às realidades geográficas e culturais e o nível de complexidade política e estratégica que cada situação particular assume:

(...) as soluções exportadas do nosso modelo ocidental ou nacional não têm, até ao momento, produzido os efeitos desejados. Se se pretende reformar algo, que possa funcionar numa determinada região e que produza efeitos mais alargados no tempo, **fazê-lo sem a participação decisiva dos principais interessados tem um fortíssimo potencial para não resultar ou para resultar apenas durante pouco tempo**. Este género de soluções tem de vir de dentro e ser apoiadas de fora e não o contrário (Entrevista n.º1, negrito nosso).

Sugere-se, ainda, alguma resistência nacional à reforma por parte dos atores políticos:

(...) é também necessário encontrar lideranças locais com características adequadas e que compreendam as vantagens de longo prazo da construção de um sistema que respeite as condições de um setor de segurança e defesa eficaz e responsável. (...) **Tentar importar modelos de organizações de defesa e segurança inspirados em modelos ocidentais, não se tem afigurado a melhor solução para África** (Entrevista n.º1, negrito nosso).

Neste contexto, cabe também recuperar a teorização sobre ao conceito de nacional/local (*vide* subcapítulo 3.2.) quanto à dimensão da sua aplicação, incluindo a nível dos atores por si abrangidos, já que as dificuldades na concretização plena da apropriação local surgem também a nível interno. De acordo com o mais recente estudo publicado pelo *Instituto Friedrich-Ebert-Stiftung* (2021) – à data da elaboração da presente dissertação – oito em cada dez malianos não têm qualquer conhecimento quanto às reformas em curso no âmbito do setor de segurança. Aqueles que tinham ouvido falar das reformas citaram principalmente o fornecimento de equipamento (36,9%), o reforço do sistema de segurança (18,3%), e o recrutamento massivo (13,7%) como medidas a ser implementadas; no entanto, 22,4% da população não conseguiu nomear nenhuma destas reformas em curso (Dicko, Dagnoko e Klatt, 2021, p.53). Tendo em consideração que o “objetivo último de qualquer processo relacionado com a RSS

deve ser o estabelecimento de um sistema facilitador da estabilidade”, e que alcançar este propósito “não depende exclusivamente do instrumento de poder militar ou de segurança, sendo necessário incorporar e coordenar todas as restantes vertentes da ação do Estado e também da sociedade civil” (Entrevista n.º1), os dados apresentados sugerem uma desconexão com a implementação de um processo verdadeiramente inclusivo, que permita efetivamente acautelar as necessidades de segurança e justiça das populações, conforme previsto pelos quadros normativos das ONU e da UE.

Uma perceção negativa quanto à prestação de apoio e de assistência *foreign-owned* pode também levar as entidades nacionais, mas também as próprias populações, a preferir o envolvimento de atores alternativos, cujo *modus operandi* adotado preveja essencialmente o fornecimento de garantias de segurança tangíveis, não sendo necessariamente orientados para a “construção e intensificação do estado de direito democrático e do respeito pelos valores humanitários” (Entrevista n.º1), conforme acontece com a MINUSMA e a EUTM e EUCAP.

A respeito desta procura por fontes e esforços de segurança que representem uma verdadeira alternativa a uma abordagem focada na RSS como um processo holístico que pendula sobre a dimensão da eficácia e da eficiência e a dimensão da governação e da responsabilidade, o Major-General João Ribeiro sublinha que

**(...) Existem, contudo, outras entidades que proporcionam segurança e “*regime security*”, sem exigências nos planos dos valores antes mencionados e a troca de compensações financeiras. O desafio para nós é conseguir a aceitação local das vantagens que as soluções de RSS assumem sobre o imediatismo das opções tipo “*regime security*” (Entrevista n.º1, negrito nosso).**

De facto, não obstante a identificação normativa de uma visão holística e a longo prazo como central e fundamental para o êxito da RSS, existem desafios conjunturais que se colocam à sua concretização plena no Mali. Por um lado, face à já referida inadequação do modelo à realidade local, incluindo a nível das dificuldades atinentes à “capacidade de garantir o apoio logístico e de equipamento em conjunto com a formação ministrada” (Entrevista n.º1); e, por outro lado, à necessidade de alcançar soluções imediatas e tangíveis de segurança face à urgência de estabilização da situação de segurança, a tendência tem passado pela instrumentalização do processo de RSS, atribuindo-se prioridade à estabilização a curto prazo, em detrimento de uma abordagem cujo objetivo seja endereçar as causas estruturais da instabilidade. No entanto, esta reorientação de prioridades irá acarretar, eventualmente, efeitos secundários negativos a longo prazo para alcançar a paz e o desenvolvimento sustentáveis:

A alternativa à sua [RSS] aplicação, facilita a adoção de **outros modelos que podem parecer mais simples e atrativos para algumas audiências alvo, mas que não contribuem para a resolução das causas da instabilidade e que comportam riscos para a área e para as regiões que a circundam** (Entrevista n.º1, negrito nosso).

Neste sentido, ainda que considerando as dificuldades particulares que surgem em função da atuação num contexto de constante tensão, sobretudo aquelas relacionadas com a urgência e imediatismo de alcançar soluções e resultados, o Major-General não advoga a favor da instrumentalização e formulação da RSS apenas segundo um modelo militarizado, reiterando a importância da complementaridade entre as dimensões da segurança e do desenvolvimento na implementação da RSS:

**Conseguir segurança sem facilitar o desenvolvimento não gera, em princípio, as boas oportunidades para a estabilidade.** Contudo, também devo referir que as vertentes da RSS mais vocacionadas com o desenvolvimento necessitam de uma muito forte coordenação para poder produzir um efeito sinérgico verdadeiramente eficaz. Resumindo, **a abordagem da RSS necessita de uma intervenção abrangente, normalmente priorizando a emergência da segurança, mas requerendo uma articulação com as vertentes destinadas ao desenvolvimento, através de um eficaz mecanismo de coordenação e de análise, que permita o equilíbrio das diferentes ações conforme a evolução da situação** (Entrevista n.º1, negrito nosso).

Com efeito, a concretização de uma visão holística e a longo prazo implica a adoção, não só medidas de curto-prazo que atentem às necessidades imediatas – formar quadros e tropas em unidades constituídas –, mas também medidas que acautelem as necessidades de longo prazo – educação, formação de quadros e formadores, estruturação organizacional (Entrevista n.º1):

(...) é preciso abordar o problema na sua perspetiva imediata, em simultâneo com a perspetiva de médio e longo prazo. **À medida que a situação de instabilidade vai sendo reduzida, pode-se então colocar o esforço mais na segunda em detrimento da primeira.** Naturalmente que estes objetivos não são fáceis, em contextos de conflito, requerem esforços internos de estabilização política e entendimento e negociação étnica e social, e esforços externos de tempo, resiliência e paciência estratégica. O conhecimento de ambientes pós-conflito não é muito significativo, porquanto estes problemas tendem a requerer muito tempo para encontrar o estágio “pós-conflito” (Entrevista n.º1, negrito nosso).

Efetivamente, a explicação da posição do Governo maliano apresentada pelo Representante Permanente do Mali junto das Nações Unidas quanto à mais recente renovação do mandato da MINUSMA, a 29 de junho de 2022, é demonstrativa da prevalência da tipologia *regime security* face ao modelo da RSS: não obstante a manutenção de uma posição favorável quanto à permanência da Missão no país, o Mali denunciou a tendência desta para politizar a questão dos direitos humanos no seu território. Sublinhou, ainda, que “a investigação das alegadas violações dos direitos humanos é da competência das autoridades nacionais”, tendo apelado, sob pena de

que a MINUSMA se venha a tornar “parte do problema”, à concentração dos esforços da Missão na operacionalização das tarefas prioritárias para as quais foi estabelecida, i.e., “apoiar o restabelecimento da segurança e da autoridade do Estado no território maliano” (*Déclaration explicative du Mali suite à l’adoption de la résolution renouvelant le mandat de la MINUSMA*, 2022). Ademais, o Governo reiterou a sua oposição à liberdade de circulação da MINUSMA na execução do seu mandato em matéria de direitos humanos, “por razões de soberania, coordenação e segurança do Mali”, advertindo para a intenção de não acomodar as disposições adotadas neste sentido<sup>67</sup> (*Déclaration explicative de la République du Mali*, 2022). Anteriormente, opôs-se à possibilidade de que a França viesse a prestar apoio aéreo à MINUSMA, sublinhando a inexistência de um enquadramento político e legal que preveja tal possibilidade (*Le Ministre des Affaires étrangères*, 2022).

De igual modo, uma consequência prática desta tendência é a alegada cooperação das FAMA com o Grupo Wagner. Em função das informações avançadas pelo Executivo francês quanto à presença efetiva de quadros da Wagner em Bamako (Le Point, 2021), em abril de 2022, a UE decidiu suspender a formação operacional prestada pela EUTM e pela EUCAP (Binnie, 2022), dada a falta de garantias suficientes por parte das autoridades de transição quanto à não-interferência do Grupo no país e a alegada colaboração deste ator com as FAMA (Reuters, 2022).

A presença do Grupo Wagner no Mali não é um caso isolado no Mali: a sua atuação na República Centro-Africana tem vindo a ser relatada desde 2018 e surge como consequência de acordos económicos celebrados entre a Rússia e aquele país, que têm como principais objetivos controlar as zonas mineiras no país nas quais Moscovo mantém acordos, e prestar assistência na segurança do Presidente (Entrevista n.º2). Foi com base nesta questão que a UE decidiu suspender também neste país africano o pilar de treino operacional assegurado pela EUTM RCA, dada a cooperação observada entre as forças treinadas pela Missão e o Grupo Wagner. Em termos do impacto desta decisão, e tal como explica o Major-General Paulo Abreu, Comandante da EUTM RCA entre 2020 e 2021, a suspensão da formação,

Apesar de ser uma preocupação legítima, vem colocar desafios acrescidos à já deteriorada conjuntura securitária, na medida que os vazios/lacunas de segurança deixados pela retirada das forças da UE serão, certamente, aproveitados e preenchidos por grupos armados. Esta situação irá, paralelamente, fomentar ainda mais a identificação das populações com o Wagner e, conseqüentemente, a sua legitimação,

---

<sup>67</sup> O CSNU instou as autoridades malianas a “assegurar a liberdade de movimentos da MINUSMA na implementação do seu atual mandato em matéria de direitos humanos” (*Resolução 2640 CSNU*, 2022, para.12),

uma vez que é o grupo que provê armamento e formas de proteção pessoal às populações (Entrevista n.º2).

Com base no exemplo do sucedido na República Centro-Africana, perspectiva-se, com efeito, um resultado semelhante no Mali. Pela sua parte, o Governo maliano escuda-se ao garantir o cariz histórico da sua parceria bilateral com a Rússia e que adota uma política de “cooperação Estado-a-Estado”. É com base nesta narrativa que o Estado maliano justifica a presença de “formadores russos” no Mali de forma semelhante ao destacamento da EUTM, “no quadro do reforço das capacidades operacionais das FDSM” (*Communiqué N°004 du Gouvernement de la Transition*, 2021), incluindo através da provisão de equipamento, aconselhamento e formação (S/2022/446, para. 22).

No entanto, a situação de direitos humanos já tem vindo a ser impactada por esta parceria. Segundo dados apresentados pela MINUSMA, as forças nacionais “acompanhadas em alguns casos por pessoal de segurança estrangeiro” (S/2022/446 para. 52), são responsáveis por 173 de um total de 684 casos de violação dos direitos humanos relatados entre 30 de março e 2 de junho de 2022. De facto, no final de março de 2022, a investigação da *Human Rights Watch* ao “Massacre de Moura”, na região de Mopti, revelou que as FAMA, em coordenação com soldados estrangeiros, “executaram sumariamente cerca de 300 homens civis” entre 27 e 31 de março, no âmbito de uma operação de contraterrorismo (Human Rights Watch [HRW], 2022). O Governo do Mali veio posteriormente refutar estas acusações, que classificou como tendenciosas e baseadas em testemunhos contraditórios, e que teriam como objetivo único denegrir a imagem das FDSM (*Mémorandum du Gouvernement du Mali*, 2022).

No entanto, considerada “a pior atrocidade relatada” ao longo da década de conflito armado que marca a história recente do Mali, importa atentar à referência pelas populações à colaboração com “soldados estrangeiros”, que os relatos recolhidos pela *Human Rights Watch* identificam como russos. Desde janeiro de 2022, têm também sido recolhidas informações pela Organização quanto à presença de “dezenas de homens armados brancos, não francófonos”, que participam em operações militares nas cidades localizadas no Centro do país, como Sofara, Ségou, Mopti, Diabaly e Belidanédji, entre outras (HRW, 2022).

A respeito do impacto negativo que o envolvimento da Wagner com as forças nacionais assume na situação de segurança, a investigadora Carole Berrih, nota que

Em relação à deterioração da situação de segurança, penso que já a podemos ver. Há apenas algumas semanas atrás, durante o massacre de Moura, a MINUSMA não estava muito longe mas não podia entrar. As pessoas diziam que não eram os terroristas que lá

estavam. Trata-se de violações muito graves à lei internacional dos direitos humanos. As pessoas que estão mais em risco continuam nesta situação, que tem vindo a piorar e é sempre a população civil que é visada, agora mais do que nunca, com a associação da Wagner ao Exército<sup>68</sup> (Entrevista n.º3).

Concomitantemente, a *Investigate Europe* apurou que, desde o início de 2018, mais de 1000 mortes de civis teriam sido causadas pelas FAMA, correspondendo a 90% dos casos conhecidos desde o início do crise em 2012 (Brillaud, Eliassen e Miñano, 2022). E, desde o início de 2022, o número de baixas continua a aumentar a um ritmo preocupante, tendo mais de metade destes homicídios sido cometida naquele ano. Nos vários relatórios publicados e resoluções adotadas até à data, incluindo os mais recentes – S/2022/446 e S/RES/2640, respetivamente –, é consistentemente feita referência à intensificação das violações cometidas pelas FDSM no contexto de operações militares e de segurança.

Esta situação assume contornos negativos acrescidos quando considerado o alegado envolvimento de militares treinados pela EUTM Mali em casos de violações dos direitos humanos. Uma análise levada a cabo pelo *Investigate Europe* permitiu identificar pelo menos três casos de envolvimento de batalhões previamente treinados pela EUTM em abusos contra civis. O primeiro caso remonta a 7 e 8 de maio de 2017, quando dez homens de etnia Fulani —, foram mortos no campo militar Boni, na região de Mopti. Os perpetradores identificados faziam parte de um batalhão do Exército maliano conhecido como “o 1.º Grupo Tático Conjunto” – o GTIA-Waraba, treinado pela EUTM entre 2013 e 2014 (Brillaud, Eliassen e Miñano, 2022).

A unidade especial de contraterrorismo do Exército maliano – FORSAT – foi também acusada de violações dos direitos humanos, na sequência do “uso desproporcional da força” contra civis, em julho de 2020, durante uma manifestação popular no Sul de Bamako. A dimensão física que os protestos dos manifestantes assumiu, através do arremesso de pedras contra as forças de segurança, levou a uma resposta desproporcional, incluindo o uso de gás lacrimogéneo, granadas e foguetes, que culminou na morte de 14 pessoas (MINUSMA Division des Droits de l’Homme et de la Protection, 2020, p.15; S/2020/952, para.69). A *Investigate Europe* revela que a EUTM tinha dado formação aos membros desta unidade entre março e abril de 2020, incluindo cursos de tiro e operações militares em áreas urbanas (Brillaud, Eliassen e Miñano, 2022). Relativamente ao terceiro incidente, ocorrido em Gourma, no Norte do Mali, existe informação acerca da perpretação de abusos pelo 8.º GTIA, no decurso das

---

<sup>68</sup> Tradução livre da autora.



operações por si conduzidas em 2019 na região, e cuja formação foi fornecida pela EUTM entre 2015 e 2016 (Brillaud, Eliassen e Miñano, 2022).

Neste contexto, a natureza não-executiva do mandato da EUTM, que apenas prevê a prestação de apoio às FAMA através de aconselhamento, formação e treino –, leva a que a Missão não possa acompanhar os formandos no terreno (2013/34/PESC, art.1º, n.º1). A inexistência de uma base de dados relativa aos cursos de formação lecionados e aos seus participantes limita a capacidade da Missão para avaliar a prestação operacional dos formandos no terreno. Isto significa que os formadores não recebem o *feedback* necessário que permitiria à EUTM Mali adaptar a formação às necessidades e realidades no terreno. Como consequência, a eficácia das FAMA treinadas não pode ser efetivamente medida durante as operações, sendo a avaliação do impacto operacional da EUTM Mali, destarte, limitado.

Face à leitura essencialmente descritiva aqui apresentada dos diferentes dados recolhidos e contrastados, concernentes aos dois momentos de análise inicialmente enunciados, segue-se a sua discussão crítica, que permitirá identificar determinadas linhas argumentativas, posteriormente recuperadas a fim de responder à questão central de investigação e suas derivações.

## 6. DISCUSSÃO DE RESULTADOS

O presente capítulo tem como objetivo apresentar determinadas considerações interpretativas face à precedente análise descritiva dos resultados, que implicou dois momentos: (i) a análise das disposições do Acordo de Paz e Reconciliação no Mali (2015) referentes à RSS e o seu grau de implementação face à assistência prestada pela MINUSMA e pela EUTM e EUCAP; e (ii) a contrastação entre o normativo estabelecido pela ONU e pela UE em torno da RSS e a operacionalização dos mandatos atribuídos às missões respetivamente destacadas no Mali sob os seus auspícios.

Neste sentido, a discussão de resultados suscita duas linhas de argumentação face à questão central de investigação – *Qual o contributo que a MINUSMA e a EUTM Mali/EUCAP Sahel Mali têm prestado à construção da paz sustentável no Mali, no âmbito do apoio aos esforços nacionais de Reforma do Setor de Segurança, conforme previsto no Acordo de Paz e Reconciliação no Mali (2015)?*. Em primeiro lugar, não foi concretizado um processo substancial de reforma, previsto no Acordo de Paz, já que as próprias disposições do Documento atinentes a esta matéria não se verificam conducentes àquele propósito. Em segundo lugar, observa-se uma lacuna entre a teoria e a prática quanto à operacionalização do normativo estabelecido pela ONU e pela UE em torno da RSS, para a qual concorrem as complexas dinâmicas de segurança nacionais e regionais com expressão no Mali, e que tem inviabilizado a possibilidade de estabelecer instituições de segurança operacionalmente eficazes e civicamente responsáveis de forma plena. Com base nestes pontos de análise, é fundamental evidenciar os nexos entre os resultados ora explanados e as linhas teóricas que serviram de base à sua formulação.

Os dados apresentados quanto aos progressos alcançados no âmbito da implementação das disposições atinentes à RSS do Acordo de Paz permitem constatar que os esforços nacionais empreendidos, apoiados pelas missões em estudo, têm, até ao momento, produzido resultados significativamente limitados. A própria análise dos oito mandatos da MINUSMA no âmbito da RSS, adotados desde a assinatura do Acordo em 2015, conforme apresentados na [Tabela 5](#), revela a atribuição à Missão de uma sequência de tarefas que diferem entre si apenas de forma ligeira e gradual, sem que se distingam pontos divisórios claros, sendo demonstrativa dos modestos progressos alcançados.

A esquematização gráfica dos desenvolvimentos alcançados, constante da Tabela 7, que se apresenta de seguida, permite observar que o progresso se cinge essencialmente, por um lado, à criação de mecanismos e estruturas com vista à

implementação das disposições (I, alínea a e b; II; III), e, por outro lado, à adoção de textos legislativos e de documentos normativos. Dentre estes textos, a própria Estratégia Nacional de RSS, que assume suma importância, foi adotada por Decreto apenas em abril do presente ano, sete anos após a assinatura do Acordo (V, alínea a). Conforme tem vindo a ser relatado, a persistente desconfiança entre as partes signatárias tem mantido refém o progresso na RSS maliano.

Tabela 7 – Progresso na Implementação do Título III do Acordo de Paz e Reconciliação no Mali (2015-2022)

Legenda de cores		Concluído
		Em curso
		Em falta
Disposições do Acordo		Medidas adotadas
<b>Defesa e Segurança</b>		
I. Medidas Provisórias (Anexo 2)	a), b) Estabelecimento do CTS e do MOC	O Comité encontra-se operacional, tendo como principais funções monitorizar a implementação das disposições de segurança e a apoiar as partes no desenvolvimento do processo de DDR. Em 2017 e 2018 foram estabelecidas unidades do MOC em Gao, Kidal e Tombuctu.
	b) Destacamento de patrulhas mistas	As iniciativas que previam o seu destacamento no Norte, a fim de fornecer proteção aos locais de acantonamento e ao processo de DDR não chegaram a ser operacionalizadas.
	c) Identificação, validação e construção de locais de acantonamento	À data de 31 de outubro de 2016, a MINUSMA tinha construído oito locais operacionais. <i>Nota:</i> a maioria dos locais foi abandonado devido à insegurança, particularmente o risco de ataques terroristas, e a atrasos no processo de DDR.
	c) Submissão pelos Movimentos de listas definitivas e certificadas dos seus combatentes e armas	Os Movimentos signatários não submeteram junto do CTS a lista definitiva dos seus combatentes e armas a ser submetidos ao processo de acantonamento. <i>Nota:</i> O acantonamento de combatentes e o destacamento de patrulhas mistas já não estão na agenda.
II., III. DDR e Integração	Estabelecimento da CN-DDR (art.19º) e da CNI (Anexo 2) e adoção de textos legislativos relacionados com a sua atividade	Adoção do Decreto n.º2015-0894/P-RM de 31 de dezembro (CN-DDR); Adoção do Decreto n.º2015-0895/P-RM de 31 de dezembro (CNI); Adoção do Decreto n.º2019-0184/P-RM de 5 de março (critérios para a integração dos ex-combatentes dos Movimentos Signatários nos serviços e instituições públicas, incluindo as FDSM); Adoção do Decreto n.º2019-0874-P-RM de 30 de outubro (modalidades de atribuição de postos de comando e reclassificação de ex-combatentes).
	Submissão de ex-combatentes ao processo de DDR (art.20º)	O processo de DDR implementado – <i>accelerated</i> DDR –, visou, até agosto de 2021, 2300 elementos do MOC, de um total de 3000. 1765 tinham já sido treinados e integrados nas FDSM, enquanto que os restantes 1235, em junho de 2022, aguardavam ainda a integração. Subsistem dificuldades na implementação de um processo abrangente de DDR e na integração nas FDSM.
	Reintegração de ex-combatentes das FDSM (art.20º)	Foram reintegrados 668 ex-combatentes das FAMA nas suas antigas unidades com a sua classificação.
	Reinserção socioeconómica de ex-combatentes ( <i>roadmap</i> transição 2020)	As partes não conseguiram chegar a acordo sobre os procedimentos e enquadramento do projeto e em junho de 2022 a reinserção socioeconómica ainda não tinha começado, em função da falta de consenso entre as partes, apesar da disponibilização de fundos por parte do Banco Mundial e da MINUSMA.

IV. Reafetação das FDSM	Implementação de um plano e cronograma detalhado para a reafetação das FDSM reconstituídas no Norte (Anexo 2)	O plano e respetivo cronograma foram apresentados ao CTS, mas a sua implementação continua dependente de ações concretas, por formular.
	Reafetar gradualmente as FDSM reconstituídas no Norte, sob o comando do MOC, com o apoio da MINUSMA (art.21º).	Este processo teve início em 2020 com a formação e destacamento das primeiras unidades reconstituídas de ex-combatentes submetidas ao processo de <i>accelerated</i> DDR. As unidades foram destacadas em Gao, Kidal, Ménaka e Tombuctu, mas o processo assume ainda um cariz preliminar, estando também dependente dos avanços no processo abrangente de DDR. <i>Nota: O Observador Independente nota que as unidades reconstituídas são suficientemente representativas da população do Norte (art.22º).</i>
V. Reforma do Setor de Segurança	a) Estabelecer estruturas e desenvolver medidas para implementar a RSS (art.23º, 25º, 26º)	Revisão do Decreto nº.2014-0609/P-RM de 14 de agosto que estabeleceu o CNRSS; Definição da arquitetura institucional da RSS (Decreto n.º2016-0401/P-RM de 9 de junho e Decreto n.º2022-0210/PT-RM de 4 de abril); Avaliação detalhada do setor de segurança; Adoção da Estratégia Nacional de RSS e plano de ação 2022-2024 (Decreto n.º2022-0208/PT-RM de 4 de abril); Organização de workshops sobre RSS (2018, 2022). <i>Nota: subsistem bloqueios relacionados com a definição da arquitetura das FDSM reconstituídas e recomendações quanto à integração de ex-combatentes em altos postos de comando.</i>
	Estabelecer instituições de defesa e segurança capazes de responder às necessidades do país e contribuir para a segurança regional, com o apoio de parceiros internacionais (art.24º)	A comunidade internacional, particularmente através da MINUSMA e da EUTM e EUCAP, tem prestado aconselhamento e formação às FDSM; Existem vários relatos de violações de direitos humanos perpetradas pelas FDSM no âmbito de operações de contraterrorismo. <i>Nota: em abril de 2022 a UE decidiu suspender a formação operacional prestada pela EUTM e pela EUCAP e o congelamento do fornecimento de equipamento militar financiado pelo Mecanismo Europeu para a Paz. Destaque também para a retirada da Operação Barkhane e da Força Takuba em fevereiro e julho de 2022, respetivamente.</i>
	b) Estabelecer a polícia territorial (art.27º)	Adoção projeto de lei pelo Conselho de Ministros sobre a criação da polícia territorial.
	c) Estabelecer os Comitês Consultivos Locais de Segurança (CCLS) (art.28º)	Adoção do Decreto n.º2019-0041/PM-RM de 29 janeiro; Implementação da 1ª fase entre outubro 2020 e outubro 2021, que permitiu instalar 16 comitês consultivos em Mopti, Ségou, Gao e Ménaka. A 2ª fase teve início em junho 2022. <i>Nota: A informação disponível quanto à sua operacionalização relevou-se ambígua.</i>
	Combater o terrorismo e as suas múltiplas conexões com o crime organizado e tráfico de droga, incluindo através de estratégias existentes e mecanismos regionais (art.29º)	Criação da Força Conjunta G5 Sahel em fevereiro de 2017. <i>Nota: o Governo maliense anunciou a saída do país do G5 Sahel e da Força Conjunta a 15 de maio de 2022.</i>
	Estabelecer, conforme se verifique necessário, unidades especiais de combate ao terrorismo e crime organizado internacional (art.30º)	Criação do Batalhão de Unidades Especiais (BUS); Destacamento de um batalhão em Gao e Ménaka, parcialmente operacional; Formação de elementos em curso.
<b>Justiça (art.46º)</b>		

Justiça de Transição	Criar Mecanismos de Justiça de Transição	Criação, em 2015, da Comissão de Verdade, Justiça e Reconciliação (CVJR) e, em 2018, da Comissão Internacional de Inquérito. Nota: a sua operacionalização tem permitido essencialmente a recolha de depoimentos das vítimas e a realização de audiências públicas. A investigação dos crimes tem vindo a ser secundarizada; A CVJR submeteu um projeto sobre a política nacional de indemnizações que aguarda ainda aprovação.
	Luta contra a impunidade	Aprovação da Lei para o Entendimento Nacional em 2019. Aguarda implementação via decreto. <i>Nota: é alvo de múltiplas críticas por parte de ativistas de direitos humanos relacionadas com o seu âmbito de aplicação.</i>
Reforma do Sistema Judicial	Realizar uma revisão profunda do sistema judicial para o aproximar dos litigantes, melhorar o seu desempenho, acabar com a impunidade e integrar regulamentos tradicionais e consuetudinários sem prejuízo da lei soberana do Estado	Adoção do Programa de Emergência para Reforçar o Sistema Judicial (2015-2018). <i>Nota: o Governo nunca publicou uma avaliação do programa apesar dos pedidos da subcomissão da CSA sobre justiça e reconciliação;</i> Adoção da Estratégia Nacional para a Assistência Legal e Judicial (2015-2020). A sua implementação não foi ainda efetivada; Adoção da Lei de Orientação e Programação do Setor da Justiça (2020-2024) ( Lei n.º2019-072 de 24 de dezembro); Reabilitação e reconstrução de infraestruturas no Norte. Nota: as autoridades judiciais estão sob ameaça de grupos terroristas, provocando atrasos significativos na consolidação do sistema judicial. Noutras regiões, as autoridades notam uma excessiva dimensão de casos em atraso e contínuos constrangimentos geográficos no acesso à justiça; Identificação de ações prioritárias e adoção de recomendação sobre o estabelecimento de um mecanismo de monitorização integrado que possibilite o aumento da presença de autoridades judiciais no Norte e Centro.
	Promover formação de qualidade para todos os atores do sistema judicial, incluindo os cádís	Têm sido organizadas múltiplas sessões de formação para os diversos atores que integram o sistema judicial, incluindo magistrados, funcionários judiciais como escrivães e secretários, e guardas prisionais. A 26 de outubro de 2021 decorreu o lançamento da parceria entre o Instituto Nacional de Formação Judicial (INFJ) e o Instituto das Nações Unidas para Formação e Pesquisa (UNITAR), no âmbito do “Projeto de Reforço das Capacidades do Sistema Judicial e da Promoção do Estado de direito no Mali”, que visa a capacitação e formação de 1850 atores do setor da justiça e de organizações da sociedade civil. A 2ª fase do Projeto foi lançada a 30 de maio de 2022. <i>Nota: segundo o que nos foi possível apurar, não existe, até ao momento, um sistema de formação em funcionamento destinado aos cádís.</i>
	Reavaliar o papel dos cádís na administração da justiça e reconhecer o estatuto das autoridades tradicionais	Em 2020 foi apresentado um projeto de lei com vista a reforçar o papel dos cádís na administração da justiça, não tendo havido, até à data, novos desenvolvimentos.

Fonte: Elaboração própria.

A morosa e conturbada implementação do Acordo constitui, neste sentido, um significativo obstáculo para o desenvolvimento da RSS, uma vez que as reformas institucionais e de governação a empreender estão associadas aos esperados progressos na implementação dos aspetos de desmobilização e integração do Acordo. Estas são, efetivamente, dimensões fundamentais da implementação da RSS em contexto de pós-conflito (Brzoska e Heinemann-Grüder, 2004; Jackson, 2010), na medida em que constituem elementos particularmente importantes para a criação de um

ambiente seguro e estável, propício para dar início à recuperação de um país nesse cenário.

No entanto, por seu turno, o progresso quanto ao processo de DDR está dependente da capacidade das partes signatárias em alcançar um consenso relativamente a questões institucionais centrais, incluindo a representatividade dos Movimentos do Norte nas FDSM, a dimensão, a estrutura de comando e a reafetação das forças reconstituídas. O facto de ter sido registado um elevado número de combatentes tem também vindo a demonstrar ser um desafio para as autoridades nacionais, tanto no atinente à capacidade de integrar estes elementos nas FDSM, como na garantia de condições para a sua reinserção na vida civil – a reinserção socioeconómica a que nos referimos não regista quaisquer desenvolvimentos. Assim, a redistribuição das forças reconstituídas ainda não foi realizada de forma significativa, aguardando a formulação de um processo abrangente de DDR, que depende, igualmente, da capacidade para reunir consenso político entre as partes. A implementação das disposições relacionadas com a RSS do Acordo está subordinada, neste sentido, ao reconhecimento da interligação que as dimensões apresentam entre si, e da capacidade para promover o desenvolvimento das mesmas numa lógica sequencial de complementaridade, isto é, concretizando o cariz holístico que a RSS deve assumir (Sedra, 2017).

Não obstante, as fases de implementação que orientam, geralmente, a condução da RSS (Sedra, 2017), parecem sobrepor-se no Mali. Conforme explanado na Tabela 7, se por um lado, o início do processo se pautou pela adoção do Acordo de Paz, i.e., pela definição do quadro jurídico e político da RSS, e subsequentes documentos de orientação política, como por exemplo, a definição da arquitetura institucional da RSS através do Decreto n.º2016-0401/P-RM e do Decreto n.º2022-0210/PT-RM, seria plausível afirmar, face à adoção da Estratégia Nacional de RSS em abril de 2022 (Decreto n.º2022-0208/PT-RM), que o processo de reforma se encontrava ainda, naquela altura, na sua fase preparatória. Porém, tal como se observa pelos dados anteriormente registados, o processo de DDR e a justiça de transição – ambas componentes da segunda fase de implementação –, a par da prestação de aconselhamento e formação, que recai sobre a esfera da terceira fase de implementação, já se encontravam em curso aquando da adoção do principal documento de orientação política e estratégica quanto à RSS, i.e., a sua Estratégia Nacional. Esta justaposição de atividades verificou-se, efetivamente, prejudicial à implementação da reforma, na medida em que tem permitido avanços em determinadas dimensões do processo, na ausência de uma visão nacional definida, prejudicando, a

longo prazo, a capacidade de alcançar consenso relativamente a questões fundamentais.

Efetivamente, a integração de ex-combatentes em setores de segurança fragilizados coloca desafios sistémicos à RSS, na medida em que as instituições não são incapazes de responder aos desafios que se colocam aos mecanismos de integração delineados no âmbito do DDR (Vrey *et al.*, 2021). A curto prazo, a acomodação das exigências dos grupos armados, através da integração dos seus elementos nas FDSM, tem um impacto positivo, ao evitar o retorno à violência e na garantia imediata de segurança, oferecendo-lhes garantias de segurança e permitindo-lhes manter o acesso, ainda que limitado, a armas. Contudo, a longo prazo, as múltiplas dificuldades em negociar questões relacionadas com a dimensão e estrutura das forças reconstituídas com estes grupos – um processo negocial que tende a ser extremamente longo e conturbado – comportam desafios acrescidos à capacidade das instituições para acautelar outros objetivos da reforma.

Além disso, apesar da integração no Acordo de referências e medidas destinadas a empreender uma “reforma substancial do setor de segurança” (art.23.º), ancorada nos princípios da inclusividade, representação e unidade das FDSM (art.17º), o Documento prevê essencialmente o estabelecimento de mecanismos técnicos e formais, ao invés de esboçar os contornos de uma arquitetura de segurança e de instrumentos de governação a longo prazo. Presumivelmente, a atribuição de uma menor urgência política à RSS durante as negociações de paz, que se reflete no texto do Acordo, deve-se à natureza fundamentalmente política e aos impactos estruturais que proceder a uma tal reforma têm na balança e distribuição de poder de um Estado (Sedra, 2010). Trata-se de uma questão que poderia minar os esforços que visam o cessar das hostilidades, dada a dificuldade de reunir o consenso entre as partes.

Contudo, um Acordo alcançado nestes termos não proporciona as bases necessárias à formulação de uma visão nacional partilhada sobre a direção a tomar na RSS, e resulta, como é possível observar pelo estudo de caso do Mali, em atrasos muito significativos na sua implementação efetiva. De igual modo, as pretensões da descentralização das forças de segurança, incluindo a nível da criação da polícia territorial, e a reafetação de unidades inclusivas e reconstituídas no Norte, ficaram aquém dos prazos inicialmente previstos, tendo estas questões sido transferidas para organismos técnicos, não obstante a centralidade que assumem e necessidade de serem endereçadas aquando do processo de mediação. Não sendo concebível atribuir esta limitação totalmente à MINUSMA – que, no entanto, prestou aconselhamento

técnico à equipa de mediação envolvida nas conversações de paz em Argel, de modo a assegurar a inclusão das disposições relativas à RSS e ao DDR no documento final do Acordo –, o apoio prestado pela Missão deveria basear-se, antes de tudo, em estabelecer bases políticas sólidas para implementar a RSS (S/2022/280, para.15).

Paralelamente, os limitados progressos que têm sido alcançados na reforma da justiça, incluindo no âmbito da justiça de transição, a nível da operacionalização da CVJR e do combate à impunidade, e a existência de agendas setoriais independentes avançadas pelos diferentes ministérios, sugerem desconexões institucionais que dificultam a implementação da reforma de forma holística. Ademais, não obstante o estabelecimento formal dos mecanismos previstos no âmbito da justiça de transição, não se tem verificado possível alcançar uma “verdadeira reconciliação nacional”, conforme previsto no art.5º do Acordo, situação que se poderá atribuir, por um lado, à emergência de tensões e conflitos intercomunitários e, por outro lado, à falta de confiança das populações nas instituições de segurança, decorrente da sua atuação num quadro de desrespeito e violação dos direitos humanos, diminuindo, deste modo, as perspectivas de reestabelecer as boas relações entre as comunidades malianas.

Por seu turno, as insuficiências demonstradas quanto à integração e reconhecimento do papel dos atores tradicionais no sistema de justiça formal não se traduzem necessariamente no seu afastamento da administração da justiça. Pelo contrário, contribuem para a afirmação de uma abordagem paralela, numa base *ad hoc* ou arbitrária, em oposição ao estabelecimento de um quadro legal que defina o papel das autoridades tradicionais, tal como exigido no Acordo. Neste contexto, corre-se o risco de minar os esforços quanto ao reforço do Estado de direito e à efetiva apropriação nacional do processo. Esta insuficiência não se aplica, contudo, apenas à justiça: o anúncio proferido pela CMA, em abril de 2022, quanto à formação por si prestada a um conjunto de combatentes recém recrutados, ao reposicionamento dos seus pontos de controlo conjuntos no Norte, e à reafirmação do direito à autodeterminação da população Azawad (S/2022/446, para. 8), é demonstrativo da contínua expressão e influência política e económica que os atores não-estatais assumem no Mali, particularmente face à atuação do Governo à margem do Acordo de Paz. Ultrapassar estas condicionantes requer a integração, no processo, de uma noção de governação híbrida da segurança (Sedra, 2010), que acautele as especificidades do contexto local, incluindo a nível da cooperação com estruturas informais de poder, e que deve ser fortemente apoiada pelas missões, com vista a garantir a prevenir o aumento da desconfiança entre as partes e, assim, garantir a sustentabilidade da reforma.



Efetivamente, a apropriação nacional, reconhecida consensualmente como um pilar fundamental da implementação da RSS pelos quadros doutrinários e normativos das múltiplas organizações internacionais e regionais envolvidas nos processos, incluindo a ONU e a UE, representa ainda um desafio no Mali. A referência, pelos entrevistados, à inadequação da importação de modelos de organizações de defesa e segurança, inspirados em parâmetros ocidentais, em Estados cuja arquitetura de segurança é marcadamente híbrida, multiétnica e dinâmica, traduz o imperativo de conceber o apoio externo aos esforços nacionais, numa lógica *bottom-up* e adaptados ao contexto local (Vernon, 2019).

É precisamente a falta de flexibilidade e dificuldade em adaptar o apoio prestado pelos atores internacionais à realidade histórica, política e cultural nacional, aliadas à resistência dos atores políticos malianos – presumivelmente em função da natureza sensivelmente política que o processo assume, a par da perceção de imposição de um modelo marcadamente ocidental, que não encontra lugar à implementação na generalidade dos Estados africanos, dos quais o Mali é um exemplo paradigmático –, que traduz o principal desafio à prestação de apoio pelos atores internacionais. De facto, não obstante as inúmeras referências normativas pelas organizações internacionais acerca da necessidade de atribuir uma dimensão fundamentalmente endógena ao *peacebuilding* e às atividades que concorrem para a sustentação da paz, incluindo a RSS, estes continuam a moldar-se pela preconização da reprodução do modelo de Estado weberiano no Sul Global (Cravo, 2013). Na verdade, se as “novas guerras” são concebidas como fenómenos de “*state unbuilding*” (Kaldor, 2005b, p.212), talvez por isso se tenha pensado, e se conceba, o *peacebuilding* como *statebuilding* (Chandler, 2017), enquanto solução sustentável para a paz.

Além disso, é consensualmente aceite que as necessidades de todas as partes interessadas devem também ser tidas em consideração, em todas as fases do processo, de modo a promover a participação inclusiva de um vasto leque de atores não-estatais e grupos da sociedade civil na condução da reforma (A/62/659–S/2008/39, 2008). No entanto, os dados analisados relativos ao conhecimento pela população das reformas em curso no âmbito do setor de segurança – segundo os quais oito em cada dez pessoas não tinham, em 2021, qualquer conhecimento da RSS –, e a perceção tida pela sociedade civil sobre a reforma como sendo um projeto político da elite, sugerem que os esforços empreendidos pelas missões, no sentido de envolver as camadas civis no processo de reforma, incluindo no âmbito da organização de workshops e da administração de formações, conforme referido anteriormente, não têm produzido efeitos significativos.

Tais dados sugerem uma dinâmica de securitização da RSS, como concebida por Sedra (2017). A pressão do contexto de pós-conflito, que se traduz na necessidade de provisão imediata de segurança, a par das dificuldades de inadequação do modelo às realidades locais, da carência de capacidades institucionais e recursos humanos, e da própria relutância nacional à reforma, facilitam um redirecionamento à prestação de assistência direcionada essencialmente à estabilização da situação de segurança, nomeadamente através da atribuição de um foco acrescido à formação e capacitação das forças de segurança. Contudo, e uma vez que o desenvolvimento destas capacidades não se coaduna necessariamente com o respeito pelas normas democrática e pelo Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos – como se tem vindo a observar pela anteriormente referida intensificação das violações cometidas pelas FDSM –, torna-se evidente a necessidade de promover a complementaridade entre considerações de eficiência técnica de curto prazo e melhorias imediatas na segurança quotidiana, com critérios de segurança de longo prazo de transparência, responsabilidade e sustentabilidade das forças e estruturas de segurança (Cravo, 2015).

Deste modo, atentando à definição anteriormente apresentada que atribui a eficácia e responsabilidade das instituições de segurança a conjunto de características que enviam para o seu (i) enquadramento constitucional e inserção na legalidade e legitimidade democrática; para (ii) o respeito pelo direito nacional, internacional e humanitário; para (iii) a capacidade humana e funcional que permita satisfazer as prerrogativas de segurança que lhe são atribuídas; e (iv) para a importância da sua verificação independente; verifica-se, em função da persistente deterioração da situação de segurança no Mali, da intensificação das violações cometidas pelas FDSM no contexto de operações militares e de segurança, da incapacidade para acautelar as necessidades reais de segurança e justiça da população – evidente através da exclusão das OSC e dos mecanismos tradicionais de administração da justiça, do processo de RSS, assim como do controlo e supervisão civil democrática do setor –, que o apoio prestado pelas missões em estudo à implementação da RSS não tem contribuído positiva e satisfatoriamente para o estabelecimento de instituições de segurança operacionalmente eficazes e civicamente responsáveis.

Evidentemente que atribuir totalmente estas insuficiências às missões seria imerecido e/ou indevido, já que em que a postura das próprias atores e entidades nacionais constitui um obstáculo significativo à atuação dos atores internacionais. Cabe, portanto, mencionar novamente as condicionantes que resultam da necessidade de fornecer garantias de segurança tangíveis e lembrar a perceção negativa quanto aos

interesses supostamente subjacentes às missões, nomeadamente a perseguição dos seus próprios interesses, incluindo a “frequente politização da questão dos direitos humanos no Mali” (*Déclaration explicative du Mali suite à l’adoption de la résolution renouvelant le mandat de la MINUSMA*, 2022). Neste contexto, é notória a preferência pelo envolvimento de atores alternativos, cujas pretensões sugerem um imediatismo na provisão de segurança, a troco de diferentes compensações, como seja, no caso do Mali, o acesso a recursos naturais presentes no país.

De facto, o vazio ou vácuo de segurança decorrente da retirada das forças bilaterais francesas e multilaterais europeias do território maliano tem, efetivamente, vindo a possibilitar a incursão de um conjunto de atores que procuram capitalizar a permeabilidade das estruturas políticas e de segurança fragilizadas, marcadas por uma instabilidade endémica, exacerbada pelas alterações extra-constitucionais que se verificaram no país em 2012, 2020 e 2021. As insuficiências das forças externas ocidentais destacadas no Mali na luta contra o terrorismo abriram caminho à presença da Rússia e ao aprofundamento das suas relações com os países do Sahel sob este pretexto. A par de Moscovo, também o crescente interesse da China e da Turquia por África, e pelo Mali em particular, têm resultado na complexificação das dinâmicas de competição geopolítica destas potências face à França, enquanto ex-potência colonial, já que alicerçam a perseguição dos seus interesses estratégicos económicos e geopolíticos na região numa base de cooperação bilateral mútua, procurando capitalizar o sentimento anti-francês no país e a frustração com a contínua situação de insegurança vivenciada para mobilizar o apoio interno na perseguição de novas parcerias (Thompson, Doxsee e Bermudez Jr., 2022).

Estas tendências comportam, no entanto, múltiplos desafios para as missões destacadas, implicações negativas acrescidas para a situação de segurança no Mali, e um presumível retrocesso nos progressos ora alcançados, sendo contraproducentes para alcançar a paz e estabilidade no Mali (Ogunmodede, 2021). Os relatos registados desde janeiro de 2022 quanto ao aumento generalizado da violência contra civis perpetrada pelas FAMA, de que são exemplos a violação de direitos humanos pelas FDSM em colaboração com “soldados estrangeiros”, e por forças anteriormente treinadas pela EUTM Mali assumem uma dimensão particularmente preocupante. Esta situação dá azo, por um lado, a questionar a eficácia e adequação da formação prestada, e por outro lado, a considerações que remetem para os impactos negativos, a curto prazo, da integração de ex-combatentes nas FDSM. A falta de acompanhamento dos formandos no terreno pela EUTM Mali, decorrente da natureza não-executiva que a Missão assume, é, neste sentido, uma limitação, na medida em que inviabiliza a

compreensão do impacto que a afetação de recursos humanos, materiais e técnicos, e financeiros tem na prestação das FDSM.

Não obstante tais dificuldades, importa referir que embora sujeitas a condições de destacamento fortemente adversas à operacionalização dos seus mandatos, a MINUSMA, a EUTM Mali e a EUCAP Sahel Mali têm assumido um papel de relevo na capacitação das FDSM, e das instituições judiciárias, incluindo a nível doutrinário, estratégico, logístico e operacional. Os múltiplos programas e atividades empreendidas desde o início do seu destacamento permitiram (i) a formação de um número significativo de operacionais das FDSM, incluindo ex-combatentes integrados; (ii) a requalificação e/ou construção de diversas infraestruturas na dependência dos Ministérios e estruturas envolvidas na reforma; (iii) a adoção de textos de orientação política e estratégica; (iv) o reforço da segurança transfronteiriça; e (vi) avanços, ainda que modestos, na consolidação do controlo democrático do setor de segurança, nomeadamente através da capacitação dos membros do parlamento nacional, das OSC, dos meios de comunicação social, e dos jovens e mulheres.

Além disso, a adoção da Estratégia Nacional de Reforma do Setor de Segurança (2022), cujo âmbito de aplicação prevê uma abordagem integrada que se estende à defesa, à segurança e à justiça e aos níveis político, institucional, estratégico e operacional, representa uma janela de oportunidade para implementar uma verdadeira reforma, abrangente e holística. Com efeito, a adoção do documento demonstra o compromisso das autoridades nacionais com a edificação de instituições de segurança e justiça eficazes e responsáveis, que permitam dar resposta às necessidades da população e do país. O PAG para 2021-2022 recuperou esta mesma pretensão, identificando a segurança e a justiça como necessidades essenciais à sobrevivência do Estado maliano (Primature du Mali, 2021). O Primeiro-Ministro reiterou o compromisso político do Governo com a implementação do Acordo de Paz, sublinhando que algumas das suas disposições seriam revistas, a fim de adaptar as medidas previstas à atual conjuntura sociopolítica. O reforço das FDSM, a modernização dos seus equipamentos e infraestruturas, a melhoria do processo de recrutamento, e a recuperação do processo de DDR, foram também destacadas pelo Primeiro-Ministro como ações prioritárias a adotar no âmbito do reforço da segurança no território nacional (*Discours de Présentation PAG*, 2021). Torna-se imperativo, com efeito, evitar que este renovado ímpeto desvaneça, através da promoção de esforços significativos na implementação das medidas previstas no plano de ação da Estratégia Nacional de RSS (2022-2024), apoiados pela comunidade internacional.

Para concluir, as atuais dinâmicas de segurança nacionais e regionais levarão, certamente, à necessidade de adaptação por parte dos atores no terreno, nomeadamente a MINUSMA, que vê as suas capacidades logísticas e de transporte limitadas, sobretudo pela impossibilidade de recorrer à proteção e meios disponibilizados pela *Barhkane*, conforme previsto pelas disposições constantes das Resoluções que definem o seu mandato. A continuação da prestação deste apoio por parte da França depende da concessão de direitos de sobrevoo específicos sobre o território maliano, tendo o Governo maliano já manifestado, contudo, um posicionamento desfavorável quanto a esta possibilidade. Por seu turno, a situação do pilar de treino operacional das missões militar e civil da UE continua em aberto, não havendo, à data de escrita, indícios que permitam perspetivar a sua retoma. Não obstante, caso as condições para tal sejam reunidas, tanto a UE como a ONU terão, no quadro das respetivas missões, de repensar a natureza e os pressupostos subjacentes ao modelo em que as missões e esforços empreendidos deverão ser operacionalizados, de modo a ultrapassar as condicionantes técnicas e operacionais que se colocam atualmente ao total cumprimento dos mandatos que lhes são atribuídos.

Este exercício deve basear-se na promoção do poder de agência de todos os atores envolvidos na implementação da reforma, que pressupõe uma abordagem *whole-of-society*, com vista à participação plena e efetiva da sociedade civil maliana, de modo a substantificar a apropriação nacional do processo, a refletir as necessidades de segurança e justiça da população e a promover a confiança nas instituições estatais. Ainda que o atual mandato da MINUSMA não faça referência à Estratégia Nacional de RSS, apoiar a implementação do seu plano de ação (2022-2024) representa uma oportunidade para materializar o apoio externo em matéria de recursos e aconselhamento a um processo essencialmente liderado e implementado localmente.

## 7. CONCLUSÃO

A presente investigação procurou analisar o contributo que as missões destacadas no Mali, sob os auspícios da ONU e da UE, têm proporcionado ao desenvolvimento dos esforços nacionais em torno da RSS, com vista ao estabelecimento de uma paz sustentável. Para tal, procurou-se, inicialmente, estabelecer o quadro teórico que tem servido de base à implementação de tais processos, à luz da revisitação conceptual literária concernente à evolução da natureza das ameaças emergentes à paz e à segurança internacionais, e consequente necessidade de adaptação dos mecanismos de gestão e resolução destes problemas pela comunidade internacional. O estudo focou em particular o período subsequente à assinatura do Acordo de Paz e Reconciliação no Mali em 2015, que estabeleceu o quadro político e jurídico para a implementação da Reforma e para a prestação de apoio pela comunidade internacional. Neste sentido, analisou-se, num primeiro momento, o teor das disposições do Acordo atinentes à RSS e os respetivos progressos alcançados quanto à sua implementação com o apoio da MINUSMA, da EUTM Mali e da EUCAP Sahel Mali. Constatou-se, em primeiro lugar, a insuficiência das provisões constantes do documento com vista à concretização de uma reforma substancial do setor de segurança, conforme proposto. Não obstante a concordância entre as partes signatárias quanto a esta necessidade, o texto enuncia objetivos extensivamente abstratos, delineando apenas tenuemente os contornos práticos da implementação da reforma: estabelecem-se prazos ambiciosos, por um lado, para a criação de mecanismos e estruturas garantes do cumprimento dos propósitos definidos; e, por outro lado, para a adoção de textos legislativos e de orientações políticas para a condução dos processos de DDR, integração e da RSS.

Efetivamente, sete anos após a assinatura do Acordo de Paz, a discordância que caracteriza o relacionamento entre as partes signatárias, e a consequente incapacidade para assegurar o cumprimento das etapas e prazos estipulados, tem mantido refém o progresso na RSS maliano. A justaposição entre os processos de DDR e de RSS é particularmente ilustrativa das dificuldades atinentes ao consenso entre o Governo e os Movimentos signatários quanto a questões institucionais centrais, do qual depende o progresso do DDR e, por conseguinte, a RSS, cuja implementação está associada aos esperados progressos na implementação dos aspetos de desmobilização e integração do Acordo. Além disso, a separação *de facto* das questões de defesa e segurança, e da justiça, sugere desconexões institucionais que dificultam a implementação da reforma de forma holística. Poderia, porventura, fazer-se ainda referência ao cariz datado e,

consequentemente desadequado ao atual contexto político e securitário, deste quadro político e jurídico para a concretização da reforma. Do igual modo, a Estratégia Nacional de RSS, aprovada em 2018, mas adotada apenas em abril de 2022, suporta o mesmo fardo.

Em paralelo, a partir da análise dos mandatos que orientam a prestação de apoio pela MINUSMA e pela EUTM e EUCAP, em matéria de RSS, observou-se um conjunto abrangente e holístico de tarefas adaptadas às atribuições das suas respetivas organizações agregadoras, que convergiam na necessidade de dotar o Mali de um setor de segurança eficaz e responsável, capaz de acautelar as necessidades do país e de promover a segurança regional, incluindo através do reforço do controlo e supervisão das Forças de defesa e segurança, em consonância com o Acordo de Paz. Por um lado, os oito mandatos consecutivos da MINUSMA adotados desde a assinatura do Acordo de Paz em 2015 preveem, essencialmente, o regular apoio à implementação das disposições referentes ao DDR e à RSS, assim como à justiça de transição e à reforma do sistema judiciário. A persecução dos mandatos das missões militar e civil da UE, por sua vez, é direcionada ao aconselhamento e formação das FAMA e das FSI, respetivamente, tendo assumido mais recentemente uma dimensão regional.

Os objetivos das missões enquadram, portanto, o estabelecimento de instituições de segurança operacionalmente eficazes e civicamente responsáveis. Uma tal caracterização depende, conforme observado, do enquadramento constitucional e da inserção na legitimidade democrática do setor, assim como da adequação das capacidades e recursos de que é detentor para a mitigação das ameaças à segurança, a fim de responder adequadamente às necessidades de segurança e justiça da população, num quadro de respeito pelos direitos humanos. Face à incapacidade de cumprimento de tais requisitos pelo setor de segurança maliano, verifica-se que a operacionalização dos mandatos da MINUSMA, e da EUTM e EUCAP não tem produzido os efeitos esperados, inclusivamente para alcançar a sustentação da paz.

Evidenciam-se, igualmente, discrepâncias entre a teoria e a prática quanto à operacionalização do normativo estabelecido pela ONU e pela UE em torno da RSS. A falta de flexibilidade e dificuldade em adaptar o apoio prestado pelos atores internacionais à realidade histórica, política e cultural nacional, aliadas à resistência dos atores políticos malianos, presumivelmente em função da natureza sensivelmente política que o processo assume, a par da perceção de imposição de um modelo concebido e gerido a nível externo, traduz o principal desafio à prestação de apoio pelas missões. Cumpre sublinhar que o caso do Mali é paradigmático da inadequação da

importação, para Estados cuja arquitetura de segurança é marcadamente híbrida, multiétnica e dinâmica, de modelos de organizações de defesa e segurança inspirados em parâmetros ocidentais. Com efeito, esta inadequação traduz-se na necessidade de conceber mecanismos de apoio aos esforços nacionais no setor de segurança que tenham por base uma lógica *bottom-up* e que sejam adaptadas a cada contexto.

Efetivamente, passada uma década desde o golpe de Estado de março de 2012, apesar da multiplicidade de esforços internacionais e regionais que concorrem, em coordenação com as autoridades nacionais, para a sua estabilização, não só a nível nacional, como a nível regional, o Mali continua imerso numa crise política, securitária, socioeconómica e humanitária com consequências devastadoras para o seu território e população e, pela centralidade da posição geográfica que ocupa, para a segurança e estabilidade do Sahel. Evidentemente que atribuir totalmente estas insuficiências às missões seria imerecido e/ou indevido, já que em que a postura das próprias entidades nacionais constitui um obstáculo significativo à atuação dos atores internacionais; aliás, embora sujeitas a condições de destacamento fortemente adversas à operacionalização dos seus mandatos, a MINUSMA, a EUTM Mali e a EUCAP Sahel Mali têm assumido um papel de relevo na capacitação das FDSM, e das instituições judiciais, incluindo a nível doutrinário, estratégico, logístico e operacional. Neste sentido, importa referir que a instabilidade nacional política endémica, exacerbada pelas sistemáticas alterações extra-constitucionais, nomeadamente a ocorrência de três golpes de estado num espaço temporal de nove anos, tem, efetivamente, inviabilizado a aplicação do normativo definido para a estabilização da situação política e de segurança, incluindo no âmbito dos esforços nacionais empreendidos, apoiados pela comunidade internacional, em torno da RSS. Ademais, é imperativo sublinhar o vazio de segurança decorrente da retirada das forças bilaterais francesas e multilaterais europeias do território maliano, que tem vindo a possibilitar a incursão de um conjunto de atores que procuram capitalizar a permeabilidade das estruturas políticas e de segurança fragilizadas. O destacamento da Wagner no país comporta múltiplos desafios para as missões destacadas, implicações negativas acrescidas para a situação de segurança no Mali, e um presumível retrocesso nos progressos ora alcançados.

Com efeito, o estudo permitiu concluir que, à luz das atuais dinâmicas de segurança nacionais e regionais, as missões destacadas no Mali da ONU e da UE estão sujeitas à necessidade de adaptação da natureza e dos pressupostos subjacentes ao modelo em que os esforços empreendidos têm sido operacionalizados, já que a apropriação nacional do processo continua a enfrentar significativos obstáculos decorrentes das dificuldades de adaptação dos atores externos às realidades locais.



Este exercício deverá basear-se na promoção do poder de agência dos atores responsáveis pela implementação da reforma, que inclui a sociedade civil maliana, de modo a substantificar a apropriação nacional do processo e a refletir as necessidades de segurança e justiça da população.

Cabe, ainda, evidenciar as limitações à elaboração do estudo, particularmente aquelas decorrentes da falta de informação atualizada e da dificuldade de acesso aos documentos políticos relevantes produzidos pelo Governo do Mali, em função da sua dispersão e, mais significativamente, da falta da sua divulgação. Também os documentos disponíveis relativos ao desempenho das tarefas mandatadas pelas missões revelaram-se desatualizados. Adicionalmente, as condicionantes decorrentes da impossibilidade de realizar o conjunto de entrevistas inicialmente previsto – consideravelmente mais denso e heterogêneo – obrigaram à adaptação da recolha de dados, tendo-se optado pelo recurso a dados secundários. Compreende-se que a extrapolação dos resultados obtidos através do conjunto reduzido de entrevistas conduzidas pode levar a conclusões excessivamente generalistas. Contudo, face a constrangimentos de ordem pessoal e profissional dos entrevistados, tornou-se imperativo utilizar dados secundários que permitissem sustentar as linhas de argumentação aqui explanadas, os quais, no entanto, não foram formulados de modo a responder à questão central de investigação e suas derivações.

Além disso, a impossibilidade de aceder à Estratégia Nacional de RSS, aprovada em 2018 e adotada em abril de 2022, traduz-se necessariamente na carência de análise do mais atual documento estratégico quanto à visão nacional para a RSS. A futura análise deste documento e da sua implementação reveste-se, portanto, de extrema importância, na medida em que permitirá, por um lado, aferir a sua aplicabilidade e adequação ao contexto maliano, em linha com os objetivos de constituição de forças e instituições de segurança eficazes e responsáveis, assim como com os progressos ora alcançados; e, por outro lado, determinar a capacidade de adaptação pela comunidade internacional ao imperativo da sustentação da paz com base numa formulação e gestão local do *peacebuilding*.

Para concluir, ainda que confrontados com condições internas adversas e potencialmente subversivas à implementação de um processo tão holístico e ambicioso quanto a RSS, o seu cariz fundamentalmente nacional deve impelir os atores externos a apoiar estruturas locais envolvidas na reforma na formulação de uma abordagem adaptada ao contexto e necessidades locais, começando pelo que é conhecido, e construindo a partir das suas capacidades.

## REFERÊNCIAS

Accord Preliminaire a l'Election Presidentielle et aux Pourparlers Inclusifs de Paix au Mali. [Em linha]. 2013. Disponível em WWW:<URL:https://peacemaker.un.org/mali-accord-preliminaire-elections2013.>

Acordo de Paz e Reconciliação no Mali. [Em linha]. 2015. Disponível em WWW:<URL:http://archives.au.int/handle/123456789/5432>.

ADETUYI, Adetayo - Military Coup and Its Effect on the Democratization Process in Mali and in the Region. Policy Brief 15(5). Institute for Peace and Security Studies (IPSS). (2021). Disponível em WWW:<URL:https://www.africaportal.org/publications/military-coup-and-its-effect-democratization-process-mali-and-region/>.

AFFA'A-MINDZIE, Mireille; PERRY, Chris - **Mali and the Sahel-Sahara: From Crisis Management to Sustainable Strategy**. Brief. International Peace Institute (IPI). 2013. Disponível em WWW:<URL:https://www.ipinst.org/2013/02/mali-and-the-sahel-sahara-from-crisis-management-to-sustainable-strategy.>

AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES - **The Legacy of Military Governance in Mali** [Em linha], atual. 2020. [Consult. 5 mai. 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://africacenter.org/spotlight/legacy-military-governance-mali/>.

ALBRECHT, Peter; STEPPUTAT, Finn; ANDERSEN, Louise - Security Sector Reform, The European Way. Em SEDRA, MARK (Ed.) - **The Future of Security Sector Reform**. Waterloo: The Centre for International Governance Innovation, 2010. ISBN 978-0-9867077-0-4, p.74-87.

ALDEN, Chris; LARGE, Daniel; OLIVEIRA, Ricardo Soares De - Introduction: China Returns to Africa. Em ALDEN, CHRIS; LARGE, DANIEL; OLIVEIRA, RICARDO SOARES DE (Eds.) - **China Returns to Africa: A Rising Power and a Continent Embrace**. New York : Columbia University Press, 2008. ISBN 9780231700986. p. 1–25.

**Allocution de S.E, le Colonel Assimi Goita, President De La Transition, Chef de l'etat a l'occasion de la Levee des Sanction Prises par la CEDEAO l'encontre du Mali - 2022**. Gouvernement du Mali. Facebook status update, 8 jul 2022. Disponível em WWW:<URL:https://www.facebook.com/GouvMali/posts/pfbid0bVjYtR9v8mRTcCE4VtFKU6w7wkdrVdp3z7p6ehMhrvFxG3UKsZJ8MH3cdeYuxfBcl>.

**An Agenda for Democratization ([ST]/DPI/1867)** - [Em linha], 1996. Disponível em WWW:<URL:https://digitallibrary.un.org/>.

**An Agenda for Development (A/48/935)** - [Em linha], 1994. Disponível em WWW:<URL:https://digitallibrary.un.org/>.

**An Agenda for peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping (A/47/277 - S/24111)** - [Em linha], 1992. Disponível em WWW:<URL:https://digitallibrary.un.org/>.

ANDERSEN, Louise R. - **Security Sector Reform and the Dilemmas of Liberal Peacebuilding**. Relatório n.º31). Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2011. ISBN: 978-87-7605-482-3.

ANDERSEN, Louise R. - Something's Gotta Give: Security Sector Reform and United Nations Peace Operations. **African Security**. ISSN 19392206. 5:3–4 (2012) 217–235. doi: 10.1080/19392206.2012.732894.

ANSORG, Nadine; GORDON, Eleanor - Co-operation, Contestation and Complexity in Post-Conflict Security Sector Reform. **Journal of Intervention and Statebuilding**. .

ISSN 17502985. 13:1 (2019) 2–24. doi: 10.1080/17502977.2018.1516392.

ARMSTRONG, Hannah - Turkey in the Sahel. **International Crisis Group**. July (2021) 1–6. doi: 10.1093/wentk/9780199733057.003.0004.

BA, Boubacar; BØÅS, Morten - **Mali: A Political Economy Analysis**. Report commissioned by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Oslo : Norwegian Institute of International Affairs, 2017. ISSN : 1894-650X. Disponível em WWW:<URL:https://nupi.no>.

BAGAYOKO, Niagalé - **Le Processus de Réforme du Secteur de la Sécurité au Mali**. Un rapport du projet Stabiliser le Mali. Quebec : Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix, 2018. ISBN : 978-2-922844-80-1.

BAGAYOKO, Niagalé; SIDIBÉ, Kalilou - **La réforme et la gouvernance démocratique du système de sécurité malien: les rôles des organisations de la société civile (OSC)** [Em linha]. Dakar-Fann: Friedrich-Ebert-Stiftung, Paix et Sécurité, 2020. Disponível em WWW:<URL:www.fes-pscc.org>.

BAKER, Bruce - The Future is Non-State. Em SEDRA, MARK (Ed.) - **The Future of Security Sector Reform**. Waterloo: The Centre for International Governance Innovation, 2010. ISBN 978-0-9867077-0-4, p. 208-228.

BAKER, Bruce; SCHEYE, Eric - Multi-layered justice and security delivery in post-conflict and fragile states. **Conflict, Security and Development**. 7:4 (2007) 503–528. doi: doi.org/10.1080/14678800701692944.

BALL, Nicole - The Evolution of the Security Sector Reform Agenda. Em SEDRA, MARK (Ed.) - **The Future of Security Sector Reform**. Waterloo: The Centre for International Governance Innovation, 2010. ISBN 978-0-9867077-0-4, p. 29-44.

BENABDALLAH, Lina; LARGE, Daniel - **Development, Security, and China's Evolving Role in Mali** [Em linha]. Working Paper 2020/40. China-Africa Research Initiative. Washington, DC.: School of Advanced International Studies - Johns Hopkins University, 2020. Disponível em WWW:<URL:http://www.sais-cari.org/publications>.

BERTRAM, Eva - Reinventing Governments: The Promise and Perils of United Nations Peace Building. **Journal of Conflict Resolution**. 39:3 (1995) 387–418. doi: doi.org/10.1177/0022002795039003001.

BINNIE, Jeremy - EU suspends Mali training. **Janes**. [Em linha] (13 abr. 2022). Disponível em WWW:<URL:https://www.janes.com/defence-news/news-detail/eu-suspends-mali-training>.

BLOCHING, Sebastian - **Security Sector Reform Missions under CSDP: Addressing Current Needs**. A series of papers on the A-Z of Cohering EU Crisis Management in the post-Lisbon Era (Relatório n.º1). Bruxelas: International Security Information Service/DCAF, 2011. Disponível em WWW:<URL:www.isis-europe.org>.

BOEGE, Volker *et al.* - **On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of Fragility**. Berghof Handbook Dialogue n.º8 (2008). Berlim: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Disponível em WWW:<URL: https://berghof-foundation.org/>.

BOOTH, Ken - Global Security. Em KALDOR, MARY; RANGELOV, IAVOR (Eds.) - **The Handbook of Global Security Policy**. West Sussex, UK : John Wiley & Sons, 2014. ISBN 9780470673225. p. 11–30.

BRILLAUD, Laure; ELIASSEN, Ingeborg; MIÑANO, Leïla - EU-trained troops committed abuses in Mali. 2022). Investigate Europe. Disponível em WWW:<URL:

<https://www.investigate-europe.eu/en/2022/eu-trained-troops-committed-abuses-in-mali/>>.

BRINKERHOFF, Derick W. - Governance in Post-Conflict Societies. Rebuilding fragile states. Em BRINKERHOFF, DERICK W. (Ed.) - . New York : Routledge, 2007. ISBN 0-203-96512-4. p. 1–21.

BRITO, Wladimir - **Responsabilidade de Proteger no Direito Internacional**. Coimbra : Almedina, 2016. ISBN: 978-972-40-6756-8.

BRZOSKA, Michael - **Development Donors and the Concept of Security Sector Reform**. Occasional Paper 4 (2003). Genebra : Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Disponível em WWW:<URL:<https://gsdrc.org/document-library/development-donors-and-the-concept-of-security-sector-reform/>>.

BRZOSKA, Michael; HEINEMANN-GRÜDER, Andreas - Security Sector Reform and Post-Conflict Reconstruction under International Auspices. Em BRYDEN, ALAN; HÄNGGI, HEINER (Eds.) - **Reform and Reconstruction of the Security Sector** [Em linha]. Münster : New Brunswick, N.J. : Lit ; Distributed in North America by Transaction Pub., 2004. ISBN: 3-8258-7770-1, p.121-142.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap De - **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder : Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998. ISBN 155587603X.

CALL, Charles T. - Beyond the «failed state»: Toward conceptual alternatives. **European Journal of International Relations**. ISSN 13540661. 17:2 (2010) 303–326. doi: 10.1177/1354066109353137.

CALL, Charles T. - The Evolution of Peacebuilding: Improved Ideas and Institutions? **United Nations University Centre for Policy Research**. February (2015) 1–16. Disponível em WWW:<URL:<http://collections.unu.edu/>>.

CALL, Charles T. - The fallacy of the «Failed State». **Third World Quarterly**. 29:8 (2008) 1491–1507. doi: 10.1080/01436590802544207.

CALL, Charles T.; COOK, Susan - On Democratization and Peacebuilding. **Global Governance**. 9:2 (2003) 233–246. doi: doi.10.2307/27800477.

CAPARINI, Marina - **DDR and SSR Challenges in Mali**. NUPI Working Paper. [Em linha]. Oslo : Norwegian Institute of International Affairs (Relatório n.853), 2015. Disponível em WWW:<URL:<https://nupi.no>>.

CAPARINI, Marina - **The Mali Crisis and Responses by Regional Actors**. NUPI Working Paper. Oslo : Norwegian Institute of International Affairs (Relatório n.849), 2015. Disponível em WWW:<URL:<https://nupi.no>>.

CAPARINI, Marina; MILANTE, Gary - 6. Sustaining peace and sustainable development in dangerous places. II. Sustaining peace: the new overarching United Nations framework. Em SIPRI (Ed.) - **SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security** [Em linha]. Oxford : Oxford University Press., 2017 Disponível em WWW:<URL:<https://www.sipriyearbook.org/view/9780198811800/sipri-9780198811800-chapter-6-div1-31.xml>>. p. 220–232.

CAPLAN, Richard - International Authority and State Building: The Case of Bosnia and Herzegovina. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**. 10:1 (2004) 53–65. doi: doi.org/10.1163/19426720-01001006.

CARVALHO, Ana Larcher - Intervenções Externas no Sector da Segurança na Guiné-Bissau. **Política Internacional e Segurança, n.º 4 (2010)**. 4:2010) 49–70. Disponível em WWW:<URL:<http://repositorio.ulusiada.pt/>>.

**Challenge of sustaining peace: Report of the Advisory Group of Experts on the Review of Peacebuilding Architecture (A/69/968– S/2015/490)** - [Em linha]. 2015. Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

CHANAA, Jane - **Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects** [Em linha]. New York : Oxford: Oxford University Press., 2002 Disponível em WWW:<URL:<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/05679320208682803>>.

CHANDLER, Allison; ZOGG, Benno - Mali's Fragile Peace. **Center for Security Studies (CCS)**. 215 (2017). Disponível em WWW:<URL:<https://css.ethz.ch/>>.

CHANDLER, David - **Peacebuilding: The Twenty Years' Crisis, 1997-2017**. Cham : Palgrave Macmillan, 2017. ISBN 978-3-319-50321-9.

**Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice**. [Em linha]. 1945. Disponível em WWW:<URL:<https://treaties.un.org/>>.

CHINKIN, Christine; KALDOR, Mary - Second-Generation Human Security. Em CHINKIN, CHRISTINE; KALDOR, MARY (Eds.) - **International Law and New Wars**. Cambridge : Cambridge University Press, 2017a. p. 479–526.

CHINKIN, Christine; KALDOR, Mary - The Liberal Peace: Peacemaking, Peacekeeping and Peacebuilding. Em CHINKIN, CHRISTINE; KALDOR, MARY (Eds.) - **International Law and New Wars**. Cambridge : Cambridge University Press, 2017b. ISBN 9781316759868. p. 374–429.

**Code de Conduite des Forces Armées et de Sécurité du Mali**. [Em linha]. 1997. Disponível em WWW:<URL:[https://www.policinglaw.info/assets/downloads/1997\\_Code\\_de\\_Conduct\\_for\\_the\\_Security\\_Forces\\_\(French\\_original\).pdf](https://www.policinglaw.info/assets/downloads/1997_Code_de_Conduct_for_the_Security_Forces_(French_original).pdf)>.

COLE, Emily - Five Things to Know About Mali's Coup. Analysis and Commentary. United States Institute of Peace (2020). Disponível em WWW:<URL:<https://www.usip.org/publications/2020/08/five-things-know-about-malis-coup>>.

COLLETTA, Nat J.; MUGGAH, Robert - Context matters: interim stabilisation and second generation approaches to security promotion. **Conflict, Security and Development**. 9:4 (2009) 425–453. doi: doi.org/10.1080/14678800903345762.

COLLIER, P. *et al.* - **Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy**. Washington, DC: World Bank & Oxford University Press, 2003. ISBN 0821354817.

Comissão Europeia [CE] - A Concept for European Community Support for Security Sector Reform. Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Comissão Europeia, SEC(2006) 658. 2006. Disponível em WWW:<URL:<https://eur-lex.europa.eu/>>.

Comissão Europeia [CE] - Elementos para um quadro estratégico à escala da UE para apoiar a reforma do setor da segurança. Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Comissão Europeia, SWD(2016) 221. 2016. Disponível em WWW:<URL:<https://eur-lex.europa.eu/>>.

COMMISSARIAT À LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ [CRSS] - **Cadre Institutionnel: Conseil National pour la RSS** [Em linha], atual. 2021. [Consult. 5 abr. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://crss.gouv.ml/>>.

COMMISSARIAT À LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ [CRSS] - **Série d'ateliers d'appropriation de la Stratégie Nationale de réforme du secteur de la sécurité. C'est parti!** [Em linha], atual. 2022. [Consult. 8 jul. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://crss.gouv.ml/serie-dateliers-dappropriation-de-la-strategie>>.

nationale-de-reforme-du-secteur-de-la-securite-cest-parti/>.

COMMISSION ON HUMAN SECURITY, CHS - **Human Security Now** [Em linha], 2003. Washington D.C.: Communications Development Incorporated. Disponível em WWW:<URL:https://digitallibrary.un.org/>.

**Communiqué du Conseil des Ministres N°2022-03/SGG** - 2022). Comunicado de Imprensa, 12 jan 2022. Gouvernement du Mali. Disponível em WWW:<URL:https://www.facebook.com/GouvMali/posts/pfbid0VQCJhvMTYdp95vYcx1nc8L7f6YPbywnNpsYWpuxRuApGpvnMV66fzvnUX6nZfl>.

**Communiqué du Conseil des Ministres N°2022-12/SGG** - 2022). Comunicado de Imprensa, 9 mar 2022. Gouvernement du Mali. Disponível em WWW:<URL:https://www.facebook.com/GouvMali/posts/pfbid0q3B4tUVEeXTi4BiMzDcCYPegyr7UQrvsRrAFuq8fXEtdVXGBB1kDuNwAYftJ9PUwl>.

**Communiqué N°004 du Gouvernement de la Transition** - 2021). Comunicado de Imprensa, 24 dez 2021. Gouvernement du Mali. Disponível em WWW:<URL:https://www.facebook.com/GouvMali/posts/pfbid0foHEuDeEyn5nqRLU4TW9yuV3ceE7vY7k4sZbT74h5mwc6A8LWxP6fLeC3GnHp98jl>.

**Communiqué N°30 du Gouvernement de la Transition** - 2022). Comunicado de Imprensa, 15 mai 2022. Gouvernement du Mali. Disponível em WWW:<URL:https://www.facebook.com/GouvMali/posts/pfbid02QPq8QGLZ2yt1kuK2L1wmFvxGHqahgZ4xi5qmqtgHEVq8KyMEA6Y9mtbgytmsuaRI>.

**Communiqué N°33 du Gouvernement de la Transition** - 2022). Comunicado de Imprensa, 4 jul 2021. Gouvernement du Mali. Disponível em WWW:<URL:https://www.facebook.com/GouvMali/posts/pfbid0M7NR8WFy54PSH6oVJBhMorAJ5jTJ3dbEABvyCvjVHSoxM34tpkqxEa79KBREoHexlfj7V2CgTsj4SEmWI>.

**Communiqué N°001/PCM/2022 du Président du Conseil des Ministres du G-5 Sahel** - 2022). Comunicado, 19 mai 2022. G5 Sahel. Disponível em WWW:<URL:https://www.g5sahel.org/communique-president-du-conseil-des-ministres-du-g5-sahel/>.

**Communiqué N°29 du Gouvernement de la Transition** - 2022). Comunicado de Imprensa, 2 mai 2022. Gouvernement du Mali. Disponível em WWW:<URL:https://www.facebook.com/GouvMali/posts/pfbid0XqYFXsLv9m2L8EfJX5btYUnxhp9GW9txShrCssXSnwACGP2M3mfK9eBDksgBNFLI>.

CONING, Cedric De - Adaptive peacebuilding. **International Affairs**. . ISSN 14682346. 94:2 (2018) 301–317. doi: 10.1093/ia/iix251.

Conselho da União Europeia [CdUE] - Civilian Headline Goal 2008. Conselho da União Europeia, 15863/04. 2004. Disponível em WWW:<URL:https://eur-lex.europa.eu/>.

Conselho da União Europeia [CdUE] - Civilian Headline Goal 2010. Conselho da União Europeia, 14823/07. 2007. Disponível em WWW:<URL:https://eur-lex.europa.eu/>.

Conselho da União Europeia [CdUE] - Conclusões do Conselho sobre um Quadro Político para a Reforma do Setor de Segurança. Conselho da União Europeia, 9967/06. 2006. Disponível em WWW:<URL:https://eur-lex.europa.eu/>.

Conselho da União Europeia [CdUE] - Conclusões do Conselho sobre o Plano de Ação Regional para o Sahel (2015-2020). Conselho da União Europeia, 7823/15. 2015. Disponível em WWW:<URL:https://eur-lex.europa.eu/>.

Conselho da União Europeia [CdUE] - Reflexão da UE sobre o apoio da PESD à Reforma do Setor de Segurança. Conselho da União Europeia, 12566/4/05. 2005.

Disponível em WWW:<URL:<https://eur-lex.europa.eu/>>.

CONSELHO EUROPEU - Conselho Europeu de Colónia (3 e 4 de junho de 1999): Conclusões da Presidência. 1999a). Portal do Parlamento Europeu. Disponível em WWW:<URL:[https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_pt.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm)>.

CONSELHO EUROPEU - Conselho Europeu de Helsínquia (10 e 11 de dezembro de 1999): Conclusões da Presidência. 1999b). Portal do Parlamento Europeu. Disponível em WWW:<URL:[https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1\\_pt.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_pt.htm)>.

CONSELHO EUROPEU - Conselho Europeu de Santa Maria da Feira (19 e 20 de junho de 2000): Conclusões da Presidência. 2000). Portal do Parlamento Europeu. Disponível em WWW:<URL:[https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_pt.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_pt.htm)>.

CONSELHO EUROPEU - Conselho Europeu de Sevilha (21 e 22 de junho de 2002): Conclusões da Presidência. 2002). Portal do Conselho da União Europeia. Disponível em WWW:<URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/20929/72656.pdf>>.

CRAVO, Teresa - Linking peacebuilding, rule of law and security sector reform: the European Union's experience. **Asia Europe Journal**. ISSN 16121031. 14:1 (2015) 107–124. doi: 10.1007/s10308-015-0438-6.

CRAVO, Teresa Almeida - Duas Décadas de Consolidação da Paz: as Críticas ao Modelo das Nações Unidas. **Universitas Relações Internacionais**. ISSN 1807-2135. 11:2 (2013) 21–37. doi: 10.5102/uri.v11i2.2621.

CRUZ, Marco António - O Modelo de Gestão de Crises da União Europeia. **Revista de Ciências Militares**. 5:117–144 (2017).

DCAF, Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces - **Enhancing Multilateral Support for Security Sector Reform**. Genebra: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2018. ISBN: 92-9222-461-1.

DCAF, Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces - **Mali SSR Background Note** [Em linha], atual. 2019. [Consult. 13 abr. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://issat.dcaf.ch/download/109547/1979236>>.

DCAF-ISSAT, Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces' International Security Sector Advisory Team - ISSAT Background Note on Security Sector Reform in Mali. 2016). Disponível em WWW:<URL:<http://issat.dcaf.ch/>>.

DCAF-ISSAT, Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces' International Security Sector Advisory Team - **Rapport Final: Cartographie du Soutien de la Communauté Internationale en Matière de Sécurité et de Justice au Mali** [Em linha]. Genebra: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2017. Disponível em WWW:<URL:<http://issat.dcaf.ch/>>.

**Decisão CdUE (2013/34/PESC)**. Jornal Oficial da União Europeia L 14/19. 2013. Disponível em WWW:<URL:<https://eur-lex.europa.eu/>>.

**Decisão CdUE (2013/87/PESC)**. Jornal Oficial da União Europeia L 46/27. 2013. Disponível em WWW:<URL:<https://eur-lex.europa.eu/>>.

**Decisão CdUE (2014/219/PESC)**. Jornal Oficial da União Europeia L 113/21. 2014. Disponível em WWW:<URL:<https://eur-lex.europa.eu/>>.

**Decisão CdUE (2014/220/PESC)**. Jornal Oficial da União Europeia, L 113/27. 2014. Disponível em WWW:<URL:<https://eur-lex.europa.eu/>>.

**Decisão CdUE (2016/446/PESC)**. Jornal Oficial da União Europeia L 78/74. 2016. Disponível em WWW:<URL:<https://eur-lex.europa.eu/>>.

**Decisão CdUE (2018/716/PESC).** Jornal Oficial da União Europeia L 120/8. 2018. Disponível em WWW:<URL:https://eur-lex.europa.eu/>.

**Decisão CdUE (2019/312/PESC).** Jornal Oficial da União Europeia L 51/29. 2019. Disponível em WWW:<URL:https://eur-lex.europa.eu/>.

**Decisão CdUE (2019/762/PESC).** Jornal Oficial da União Europeia L 125/18. 2019. Disponível em WWW:<URL:https://eur-lex.europa.eu/>.

**Decisão CdUE (2020/434/PESC).** Jornal Oficial da União Europeia L 89/1. Disponível em WWW:<URL:https://eur-lex.europa.eu/>.

**Decisão CdUE (2021/14/PESC).** Jornal Oficial da União Europeia L 5/16. Disponível em WWW:<URL:https://eur-lex.europa.eu/>.

**Déclaration explicative de la République du Mali suite à l'adoption de la résolution renouvelant le mandat de la MINUSMA par le Conseil de Sécurité des Nations unies - 2022).** Gouvernement du Mali. Facebook status update, 30 jun 2022. Disponível em  
WWW:<URL:https://www.facebook.com/GouvMali/posts/pfbid0SHb52QPKKZfdtLpQjanq15mydR5FZBofHTJS5Fijk79fd2KFAUpy9KWjdm6mdVq9l.

Declaration of the First Russia – Africa Summit - Em [Em linha]. Sochi : The Roscongress Foundation, 2019 Disponível em WWW:<URL:https://summitafrica.ru/en/about-summit/declaration/>.

Décret n.º2019-0063/P-RM portant modification du Décret n.º2016-0401/PRM du 09 juin 2016, modifie, fixant le cadre institutionnel de la Reforme du Secteur de la Sécurité. [Em linha]. Journal Officiel de la République Du Mali, n.º03 (19- Disponível em WWW:<URL:https://sgg-mali.ml/fr/accueil.html>.

Décret n.º 2019-0041/PM-RM portant création, organisation et modalités de fonctionnement des Comités consultatifs de Sécurité. [Em linha]. Journal Officiel de la République Du Mali, n.º02 (19- Disponível em WWW:<URL:https://sgg-mali.ml/fr/accueil.html>.

Décret n.º2014-0609/P-RM portant création du Conseil national pour la Réforme du Secteur de la Sécurité. [Em linha]. Journal Officiel de la République Du Mali, n.º39 (14- Disponível em WWW:<URL:https://sgg-mali.ml/fr/accueil.html>.

Décret n.º2015-0141/PM-RM portant nomination du Coordinateur du Conseil national pour la Réforme du Secteur de la Sécurité. [Em linha]. Journal Officiel de la République Du Mali, n.º17 (15- Disponível em WWW:<URL:https://sgg-mali.ml/fr/accueil.html>.

Décret n.º2015-0894/P-RM portant création, organisation et modalités de fonctionnement de la Commission nationale de DésarmementDémobilisation-Réinsertion (DDR) au Mali. [Em linha]. Journal Officiel de la République Du Mali, n.º03 (16- Disponível em WWW:<URL:https://sgg-mali.ml/fr/accueil.html>.

Décret n.º2015-0895/P-RM portant création, organisation et modalités de fonctionnement de la Commission d'Intégration. [Em linha]. Journal Officiel de la République Du Mali, n.º03 (16- Disponível em WWW:<URL:https://sgg-mali.ml/fr/accueil.html>.

Décret n.º2016-0401/P-RM fixant le cadre institutionnel de la reforme du secteur de la Sécurité. [Em linha]. Journal Officiel de la République Du Mali, n.º27 (16- Disponível em WWW:<URL:https://sgg-mali.ml/fr/accueil.html>.

Décret n.º2019-0184/P-RM fixant les critères d'intégration des ex-combattants des mouvements signataires dans les corps constitués de l'Etat, y compris dans les forces armées et de sécurité. [Em linha]. Journal Officiel de la République Du Mali, n.º08 (19-



Disponível em WWW:<URL:<https://sgg-mali.ml/fr/accueil.html>>.

Décret n°2019-0874/P-RM fixant les modalités d'attribution de grades, de fonction de commandement et de reclassement des ex-combattants des mouvements signataires dans les corps constitués de l'état, y compris dans les forces armées et de sécurité. [Em linha]. Journal Officiel de la République Du Mali, n°41 (19- Disponível em WWW:<URL:<https://sgg-mali.ml/fr/accueil.html>>.

Décret n°2019-0892/P-RM portant modification du Décret n°2016-0401/ P-RM du 09 juin 2016, modifié, fixant le cadre institutionnel de la réforme du secteur de la sécurité. [Em linha]. Journal Officiel de la République Du Mali, n°41 (19- Disponível em WWW:<URL:<https://sgg-mali.ml/fr/accueil.html>>.

Décret n°2022-0208/PT-RM portant approbation de la Stratégie nationale de la Réforme du Secteur de la Sécurité et son plan d'actions 2022-2024. [Em linha]. Journal Officiel de la République Du Mali, n°10 (22- Disponível em WWW:<URL:<https://sgg-mali.ml/fr/accueil.html>>.

Décret n°2022-0210/PT-RM portant modification du Décret n°2016-0401/P-RM du 09 juin 2016 fixant le cadre institutionnel de la Réforme du Secteur de la Sécurité. [Em linha]. Journal Officiel de la République Du Mali, n°10 (22- Disponível em WWW:<URL:<https://sgg-mali.ml/fr/accueil.html>>.

Décret N°2022-0335/PT-RM du 06 juin 2022 Fixant la Duree de la Transition. [Em linha]. Journal Officiel de la République Du Mali, n°11 (22- Disponível em WWW:<URL:<https://sgg-mali.ml/fr/accueil.html>>.

Décret n°2022-0342/PT-RM du 10 juin 2022 Portant Création, Mission, Organisation et Fonctionnement de la Commission de Rédaction de la Nouvelle Constitution. [Em linha]. Journal Officiel de la République Du Mali, n°05 (22- Disponível em WWW:<URL:<https://sgg-mali.ml/fr/accueil.html>>.

Department For International Development [DFID] - **Poverty and the Security Sector**. London. 1998). Disponível em WWW:<URL:<https://gsdrc.org/document-library/poverty-and-the-security-sector-2/>>.

Department For International Development [DFID] - **The Global Conflict Prevention Pool: A Joint UK Government Approach to Reducing Conflict**. Policy Brief. London. 2003). Disponível em WWW:<URL:<https://gsdrc.org/document-library/security-sector-reform-policy-brief/>>.

Department For International Development [DFID] - **Understanding and Supporting Security Sector Reform**. London : DFID, 2002. ISBN 1 86192 473 9.

**Des Responsables du Réseau Africain Pour l'édification de la Paix (Wanep) Reçus en Audience au Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile - 2022**). Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile. Facebook status update, 8 jul 2022. Disponível em

WWW:<URL:<https://www.facebook.com/securite.gov.ml/posts/pfbid023aWiw1P9kQT7P3CrPqLP3gz7YZaaixyoGKABaDbQhEwRaGnjTRNMRXYaF7bAbNjBI>>.

DETZNER, Sarah - Modern post-conflict security sector reform in Africa: patterns of success and failure. **African Security Review**. ISSN 21540128. 26:2 (2017) 116–142. doi: 10.1080/10246029.2017.1302706.

DIAS, Alexandra Magnólia - A Rússia e a pluralidade de posicionamento das lideranças africanas. **Público**. (1 abr. 2022). Disponível em WWW:<URL:<https://www.publico.pt/2022/04/01/mundo/analise/russia-pluralidade-posicionamento-liderancas-africanas-2000932>>.

DIAS, Alexandra Magnólia - Radicalization Processes in the Sahel and the Trajectory of Militant Islamist Movements in Mali (2012-2018). **Nação e Defesa**. 148 (2017) 82–94. Disponível em WWW:<URL:https://www.idn.gov.pt/>.

DIAS, Alexandra Magnólia; MENDES, Carmen Amado - A China e África em ascensão: trajetórias mutuamente reforçadas ou novas dependências? Nota Introdutória. **Relações Internacionais**. 65:2020) 5–12. doi: doi.org/10.23906/ri2020.65a01.

DICKO, Abdourhamane; DAGNOKO, Gaoussou; KLATT, Christian - **Mali-Metre: Enquête d'opinion «Que pensent les Malien(ne)s?»** Bamako : Friedrich Ebert Stiftung, Bureau Bamako. 2021). Disponível em WWW:<URL:www.fes-mali.org>.

DIEHL, Paul F. - Paths to peacebuilding. The transformation of peace operations. Em MASON, T. DAVID; MEERNIK, JAMES D. (Eds.) - **Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies. Sustaining the Peace**. Oxon : Routledge - Taylor & Francis Group, 2006. ISBN 0-415-70213-5. p. 107–129.

**Discours de Présentation du Plan d'Action du Gouvernement (PAG) 2021-2022 de Monsieur Choguel Kokalla Maïga, Premier ministre, Chef du gouvernement - 2021**. Gouvernement du Mali. Facebook status update, 1 ago 2021. Disponível em WWW:<URL:https://www.facebook.com/GouvMali/posts/pfbid0tszjouhNtgTs4fsneqSqw5W8zh1AGehiu533ftvqFJq1bMMMxahoPSEHGhajZbRI.>

DJIRÉ, Moussa *et al.* - **Assessing the EU's Conflict Prevention and Peacebuilding Interventions in Mali** [Em linha]. Bamako: Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako, 2017. Disponível em WWW:<URL:https://www.woscap.eu/documents/131298403/131299900/Mali%2B-%2BUSJPB.pdf/Mali - USJPB/index.pdf>.

DONAIS, Timothy - Inclusion or exclusion? Local Ownership and Security Sector Reform. **Studies in Social Justice**. ISSN 19114788. 3:1 (2009) 117–131. doi: 10.26522/ssj.v3i1.1027.

DONAIS, Timothy; BARBAK, Ahmet - The rule of law, the local turn, and re-thinking accountability in security sector reform processes. **Peacebuilding**. ISSN 21647267. 9:2 (2021) 195–211. doi: 10.1080/21647259.2021.1895622.

DOYLE, Michael W. - Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. **Philosophy and Public Affairs**. 12:3 (1983) 205–235. Disponível em WWW:<https://www.jstor.org/>.

DOYLE, Michael W.; SAMBANIS, Nicholas - International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis. **American Political Science Review**. 94:4 (2000) 779–801. doi: doi.org/10.2307/2586208.

DPKO, Department Of Peacekeeping Operations; SSRU, Security Sector Reform Unit; ORLSI, Office Of Rule Of Law And Security Institutions - The United Nations SSR Perspective. New York: United Nations, 2012). Disponível em WWW:<https://www.un.org/>.

DUARTE, Filipe Pathé - Estados Falhados. Em GOUVEIA, JORGE BACELAR; SANTOS, SOFIA (Eds.) - **Enciclopédia de Direito e Segurança**. Coimbra : Almedina, 2015. ISBN 978-972-40-5494. p. 192–193.

DUFFIELD, Mark - **Global Governance and the New Wars**. London : Zed Books, 2001. ISBN 1 85649 748 8.

DUFFIELD, Mark - Post-modern conflict: Warlords, post-adjustment states and private protection. **Civil Wars**. 1:1 (1998) 65–102. doi: 10.1080/13698249808402367.

DURSUN-OZKANCA, Oya; VANDEMOORTELE, Antoine - The European Union and

Security Sector Reform: current practices and challenges of implementation. **European Security**. ISSN 17461545. 21:2 (2012) 139–160. doi: 10.1080/09662839.2012.665881.

EBO, Adedeji - The role of security sector reform in sustainable development: donor policy trends and challenges. **Conflict, Security and Development**. 7:1 (2007) 27–60. doi: doi.org/10.1080/14678800601176485.

EBO, Adedeji; POWELL, Kristiana - Why is SSR important? A United Nations Perspective. Em SEDRA, MARK (Ed.) - **The Future of Security Sector Reform**. Waterloo: The Centre for International Governance Innovation, 2010. ISBN 978-0-9867077-0-4, p.45-58.

Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos [OHCHR] - **Project supporting the G5 Sahel Joint Force with Implementation of the Human Rights and International Humanitarian Law Compliance Framework**. 2020). Factsheet. Disponível em WWW:<URL:<https://www.ohchr.org/en/countries/africa-region/project-supporting-g5-sahel-joint-force-implementation-human-rights-and-international-humanitarian>>.

EUTM MALI, European Union Training Mission Mali - Brochure on the third mandate: European Union Training Mission Mali. 2016). Disponível em WWW:<URL:<https://eutmmali.eu/>>

EUTM MALI, European Union Training Mission Mali - Brochure on the fifth mandate: European Union Training Mission Mali. 2020). Disponível em WWW:<URL:<https://eutmmali.eu/>>.

EUTM MALI, European Union Training Mission Mali - EU Training Mission in Mali (EUTM Mali) [Em linha]. 2022. [Consult. 5 mai. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://eutmmali.eu/>>.

EUTM MALI, European Union Training Mission Mali - **EUTM Mali - Activities** [Em linha], atual. 2022. [Consult. 24 jun. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://eutmmali.eu/activities/>>.

EVANS, Gareth - **The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All**. Washington, DC. : The Brookings Institution, 2008. ISBN 978-0-8157-2504-6.

FABRICIUS, Peter - Mali gives China a reality check. **Institute for Security Studies (ISS)**. [Em linha] (2020). Disponível em WWW:<URL:<https://issafrica.org/iss-today/mali-gives-china-a-reality-check>>.

FERNANDES, José Pedro Teixeira - Afeganistão: o atoleiro das intervenções humanitárias. **Público**. [Em linha] (30 ago. 2021). Disponível em WWW:<URL:[https://www.publico.pt/2021/08/30/mundo/analise/afeganistao-atoleiro-intervencoes-humanitarias-1975625?access\\_token=DGaT4Qrz1GAHTFKBIZiRW8xVeHSwgVetNH0f6dtyXgTLyDY8HieYp6LzfMx%2BwCu3](https://www.publico.pt/2021/08/30/mundo/analise/afeganistao-atoleiro-intervencoes-humanitarias-1975625?access_token=DGaT4Qrz1GAHTFKBIZiRW8xVeHSwgVetNH0f6dtyXgTLyDY8HieYp6LzfMx%2BwCu3)>.

**Fête de l'armée au Mali, discours du président Ibrahim Boubacar Keïta** - [Em linha], atual. 2014. [Consult. 10 jun. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.ouestaf.com/fete-de-larmee-au-mali-discours-du-president-ibrahim-boubacar-keita-texte-integral/>>.

Feuille de Route Actualisée des Actions Prioritaires dans la mise en œuvre de l'Accord de Paix et de Réconciliation au Mali, Pendant la Transition. Gouvernement de Transition. [Em linha]. 2020. Disponível em WWW:<URL:<http://www.afrique-gouvernance.net/>>.

FINDLAY, Trevor - **The Use of Force in UN Peace Operations**. [Em linha]. Stockholm

International Peace Research Institute (SIPRI). Oxford: Oxford University Press., 2002. ISBN 0-19-829282-1.

FITZ-GERALD, Ann M. - Addressing the Security-Development Nexus: Implications for Joined-up Government. **Policy Matters**. 5:5 (2004). ISSN 1492-7004. Disponível em WWW:<URL: <https://irpp.org/>>.

FUKUYAMA, Francis - The End of History? **The National Interest**. 16 (1989) 3–18. Disponível em WWW:<URL:<https://www.jstor.org/>>.

G5 SAHEL, Grupo Dos Cinco Para O Sahel - **Le G5 Sahel** [Em linha], atual. 2021. [Consult. 14 mai. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.g5sahel.org/le-g5-sahel-2/>>.

GALLETTI, Nicholas; WODZICKI, Michael - Securing Human Rights: Shifting the Security Sector Reform Paradigm. Em SEDRA, MARK (Ed.) - **The Future of Security Sector Reform**. Waterloo: The Centre for International Governance Innovation, 2010. ISBN 978-0-9867077-0-4. p. 281–300.

GALLO, Juliette - Breaking the Cycle: Military Coups in West Africa. The Fund for Peace – Fragile States Index. (2022). Disponível em WWW:<URL:<https://fragilestatesindex.org/2022/07/08/breaking-the-cycle-military-coups-in-west-africa/>>.

GALTUNG, Johan - An Editorial. **Journal of Peace Research**. 1:1 (1964) 1–4. doi: 10.1177/002234336400100101.

GALTUNG, Johan - Violence, Peace, and Peace Research. **Journal of Peace Research**. 6:3 (1969) 167–191. Disponível em WWW:<URL:<https://www.jstor.org/>>.

GARCIA, Francisco Proença; FERRO, Mónica - A Crise do Estado e a Segurança Internacional. **Revista de Direito e Segurança**. 1 (2013) 37–81. ISSN: 2182-8970.

GOOR, Luc Van De; VEEN, Erwin Van - Less Post-Conflict, Less Whole of Government and More Geopolitics. Em SEDRA, MARK (Ed.) - **The Future of Security Sector Reform**. Waterloo : The Centre for International Governance Innovation, 2010. ISBN 978-0-9867077-0-4. p. 88–101.

GORDON, Eleanor - Security Sector Reform, Statebuilding and Local Ownership: Securing the State or its People? **Journal of Intervention and Statebuilding**. 8:2–3 (2014) 126–148. doi: 10.1080/17502977.2014.930219.

GOSTEV, Aleksandr; COALSON, Robert - Russia's Paramilitary Mercenaries Emerge From The Shadows. **Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL)**. [Em linha] (16 dez. 2016). Disponível em WWW:<URL:<https://www.rferl.org/a/russia-paramilitary-mercenaries-emerge-from-the-shadows-syria-ukraine/28180321.html>>.

GOULDING, Marrack - The Evolution of United Nations Peacekeeping. **International Affairs**. 69:3 (1993) 451–464. doi: doi.org/10.2307/2622309.

GOUVEIA, Jorge Bacelar - Operações de Paz. Em GOUVEIA, JORGE BACELAR; SANTOS, SOFIA (Eds.) - **Enciclopédia de Direito e Segurança**. Coimbra : Almedina, 2015b. ISBN 978-972-40-5494. p. 283–287.

GOUVEIA, Jorge Bacelar - Segurança Humana. Em GOUVEIA, JORGE BACELAR; SANTOS, SOFIA (Eds.) - **Enciclopédia de Direito e Segurança**. Coimbra : Almedina, 2015a. ISBN 978-972-40-5494. p. 418–422.

GRIGORIADIS, Ioannis N.; FUSIEK, Dawid A. - Turkey's "anti-colonial" pivot to Mali: French-Turkish competition and the role of the European Union in the Sahel. **Helenic**

**Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP)**. Policy Paper 91 (2022). Disponível em WWW:<URL: <https://www.eliamep.gr/en>>.

GROSS, Eva - **Assessing the EU'S Approach To Security Sector Reform (SSR)**. Bruxelas: European Union, 2013. ISBN 978-92-823-4081-3. doi: 10.2861/29913.

GROSS, Eva - **Security Sector Reform in Afghanistan: the EU's contribution**. Bruxelas: European Union Institute for Security Studies. Occasional Paper 78 (2009). ISBN: 978-92-9198-138-0.

HÄNGGI, Heiner - Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction. Em BRYDEN, ALAN; HÄNGGI, HEINER (Eds.) - **Reform and Reconstruction of the Security Sector** [Em linha]. Münster : New Brunswick, N.J. : Lit ; Distributed in North America by Transaction Pub., 2004. ISBN: 3-8258-7770-1, p.3-18.

HÄNGGI, Heiner - Security Sector Reform. Em CHETAIL, VINCENT (Ed.) - **Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon**. Oxford : Oxford University Press., 2009. ISBN 978-0-19-956815-4. p. 337–349.

HÄNGGI, Heiner; SCHERRER, Vincenza - Towards an Integrated Security Sector Reform Approach in UN Peace Operations. **International Peacekeeping**. . ISSN 1743906X. 15:4 (2008) 486–500. doi: 10.1080/13533310802239717.

HANSEN, Annika S.; WIHARTA, Sharon - **The Transition to a Just Order – Establishing Local Ownership after Conflict. A Policy Report**. Folke Bernadotte Academy Estocolmo : Printgraf. ISBN 91-975447-4-4.

HATTO, Ronald - From peacekeeping to peacebuilding: The evolution of the role of the United Nations in peace operations. **International Review of the Red Cross**. . ISSN 16075889. 95:2014) 495–515. doi: 10.1017/S1816383114000277.

HELMAN, Gerald B.; RATNER, Steven R. - Saving Failed States. **Foreign Policy**. 89 (1993) 3–20. doi.org/10.2307/1149070.

HOLLIDAY, Ian; HOWE, Brendan M. - Human Security: A Global Responsibility to Protect and Provide. **The Korean Journal of Defense Analysis**. 23:1 (2011) 73–91. ISSN 1016-3271. Disponível em WWW:<URL:<http://www.kida.re.kr/kjda>>.

HUMAN RIGHTS WATCH [HRW] - **Mali: Massacre by Army, Foreign Soldiers** [Em linha], atual. 2022. [Consult. 16 mai. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.hrw.org/news/2022/04/05/mali-massacre-army-foreign-soldiers>>.

HURWITZ, Agnès; PEAKE, Gordon - Strengthening the Security-Development Nexus: Assessing International Policy and Practice Since the 1990s. Em **New York: International Peace Academy** [Em linha]. New York : International Peace Academy, 2004 Disponível em WWW:<URL:[http://relooney.fatcow.com/SI\\_Peter-Expeditionary/Securitization-of-Development\\_15.pdf](http://relooney.fatcow.com/SI_Peter-Expeditionary/Securitization-of-Development_15.pdf)>.

HÜSKEN, Thomas; KLUTE, Georg - Political Orders in the Making: Emerging Forms of Political Organization from Libya to Northern Mali. **African Security**. ISSN 19392214. 8:4 (2015) 320–337. doi: 10.1080/19392206.2015.1100502.

HUTTON, Lauren - Following the Yellow Brick Road? Current and Future Challenges for Security Sector Reform in Africa. Em SEDRA, MARK (Ed.) - **The Future of Security Sector Reform**. Waterloo : The Centre for International Governance Innovation, 2010. ISBN 978-0-9867077-0-4. p. 192–207.

JACKSON, Paul - Introduction: Second-Generation Security Sector Reform. **Journal of Intervention and Statebuilding**. . ISSN 17502985. 12:1 (2018) 1–10. doi:

10.1080/17502977.2018.1426384.

JACKSON, Paul - SSR and Post-Conflict Reconstruction: The Armed Wing of Statebuilding. Em SEDRA, MARK (Ed.) - **The Future of Security Sector Reform**. Waterloo : The Centre for International Governance Innovation, 2010. ISBN 978-0-9867077-0-4. p. 118–135.

JAKOBSEN, Peter - The ESDP and Civilian Rapid Reaction: Adding Value is Harder than Expected. **European Security**. 15:3 (2006) 299–321. doi: doi: 10.1080/09662830601094741.

JONES, Seth G. *et al.* - **Russia's Corporate Soldiers. The Global Expansion of Russia's Private Military Companies**. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Lanham: Rowman & Littlefield, 2021. ISBN: 978-1-5381-4039-0.

JOSHI, Madhav; LEE, Sung Yong; GINTY, Roger Mac - Just How Liberal Is the Liberal Peace? **International Peacekeeping**. 21:3 (2014) 364–389. doi: 10.1080/13533312.2014.932065.

KALDOR, Mary - Elaborating the «New War» Thesis. Em DUYVESTYEN, ISABELLE; ANGSTROM, JAN (Eds.) - **Rethinking the Nature of War**. Oxon : Frank Cass, 2005b. ISBN 0–415–35461–7. p. 210–224.

KALDOR, Mary - Human Security. Em KALDOR, MARY; RANGELOV, IAVOR (Eds.) - **The Handbook of Global Security Policy**. West Sussex, UK : John Wiley & Sons, 2014. p. 85–102.

KALDOR, Mary - In Defence of New Wars. **Stability**. 2(1):4 (2013) 1–16. doi: doi.org/10.5334/sta.at.

KALDOR, Mary - **New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era**. 3<sup>a</sup> ed. Cambridge : Polity Press, 2012. ISBN 978-0-7456-5562-8.

KALDOR, Mary - Old Wars, Cold Wars, New Wars, and the War on Terror. **International Politics**. 42:4 (2005a) 491–498. doi: 10.1057/palgrave.ip.8800126.

KANG, Seonjou - Post-conflict economic development and sustaining the peace. Em MASON, T. DAVID; MEERNIK, JAMES D. (Eds.) - **Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies. Sustaining the Peace**. Oxon : Routledge - Taylor & Francis Group, 2006. ISBN 0-415-70213-5. p. 219–238.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. - **Power and Interdependence**. 4<sup>a</sup> ed. Harlow : Pearson Longman, 2012. ISBN 978-0-205-08291-9.

KING, Elisabeth; MATTHEWS, Robert O. - A new agenda for peace. 20 years later. **International Journal**. ISSN 00207020. 67:2 (2012) 275–293. doi: 10.1177/002070201206700201.

La Constitution du Mali. [Em linha]. Decreto n°92-0731 P-CTSP (92- Disponível em WWW:<URL:https://www.un.int/mali/sites/www.un.int/files/Mali/decret\_nde92-0731\_p-ctsp\_portant\_promulgation\_de\_la\_constitution.pdf>.

**La Déclaration de la Politique Générale du Premier Ministre Moussa Mara** - [Em linha], atual. 2014. [Consult. 10 jun. 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://moussamara.com/la-declaration-de-la-politique-generale-du-premier-ministre-moussa-mara/>.

**Le Mali s'est engagé dans un processus visant à restaurer la confiance entre les citoyens et les services de la justice**. - 2022). Gouvernement du Mali. Facebook status update, 9 mai 2022. Disponível em

WWW:<URL:https://www.facebook.com/GouvMali/posts/pfbid02oF6aUac4ABEaZMAZuDKsBs7GBcHh53iS2hr9C7vB7Y3BgvAUnxqAVaWjoYAPN3ZGI>.

**Le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, Son Excellence Monsieur Abdoulaye DIOP a reçu, ce lundi 27 juin 2022, l'ensemble du Corps diplomatique et consulaire, pour une session de briefing autour de la situation politico- sécuritaire au Mali - 2022).** Gouvernement du Mali. Facebook status update, 28 jun 2022. Disponível em WWW:<URL:https://www.facebook.com/GouvMali/posts/pfbid0UE5Fsv85hY7ix8QcNzbNv7NDHDsm9PWV9LasYR7J3KboqDP2gUQraH8CSWgQaJUXI>.

Le Point - Les Occidentaux vent debout contre le déploiement de Wagner au Mali avec l'aide de Moscou. [Em linha] (23 dez. 2021). Disponível em WWW:<URL:https://www.lepoint.fr/monde/les-occidentaux-vent-debout-contre-le-deploiement-de-wagner-au-mali-avec-l-aide-de-moscou-23-12-2021-2457985\_24.php>.

LEDERACH, John Paul - **Conflict Transformation** [Em linha]. *Beyond Intractability*. Colorado: Conflict Information Consortium, University of Colorado, 2003 Disponível em WWW:<URL:http://www.beyondintractability.org/essay/transformation>.

LEVINE, Daniel H. - Rule of Law, Power Distribution, and the Problem of Faction in Conflict Interventions. Em SELLERS, MORTIMER; TOMASZEWSKI, TADEUSZ (Eds.) - **The Rule of Law in Comparative Perspective**. London : Springer, 2010. ISBN 978-90-481-3748-0. p. 147–175.

LIJN, Jaïr Van Der *et al.* - **Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in Mali/MINUSMA**. Oslo : Norwegian Institute of International Affairs, 2019. ISBN 978-82-7002-347-9.

Loi N°2015-008/ du 5 mars 2015 Portant Loi d'orientation et de Programmation Militaire pour les Annees 2015 a 2019. [Em linha]. Journal Officiel de la République Du Mali, n°483 (15- Disponível em WWW:<URL:https://www.ilo.org/>.

LUCKHAM, Robin - **Whose Security? Building Inclusive and Secure Societies in an Unequal and Insecure World** [Em linha]. Sussex : Institute of Development Studies, 2015. Disponível em WWW:<URL:https://opendocs.ids.ac.uk/>.

MAHMOUD, Youssef; MAKOOND, Anupah - Sustaining peace: What does it mean in practice? Issue Brief. **International Peace Institute**. April (2017). Disponível em WWW:<URL:https://www.ipinst.org/>.

MALI TRIBUNE HORS-SERIE – **RSS : Défense, Sécurité et Justice. Efficacité, Etat de droit, redevabilité (n°1)**. Bamako. 2020). Disponível em WWW:<URL:https://www.dcaf.ch/sites/default/files/imce/MagMALITRIBUNE%20FINAL.pdf>.

MANNING, Carrie - Local Level Challenges to Post-Conflict Peacebuilding. **International Peacekeeping**. 10:3 (2008) 25–43. doi: https://doi.org/10.1080/13533310308559334.

Mapa do Mali - Organização das Nações Unidas – Departamento de Apoio no Terreno. Seção Cartográfica. 2013). Disponível em WWW:<URL:https://minusma.unmissions.org/en/map-mali>.

MARCONI, Marina De Andrade; LAKATOS, Eva Maria - **Fundamentos de metodologia científica**. 6ª ed. São Paulo : Atlas, 2007. ISBN: 9788522457588.

MARHIA, Natasha - Gender and Security. Em KALDOR, MARY; RANGELOV, IAVOR

(Eds.) - **The Handbook of Global Security Policy**. West Sussex, UK : John Wiley & Sons, 2014. ISBN 9780470673225. p.51-67.

MARTEN, Kimberly - Russia's Back in Africa: Is the Cold War Returning? **The Washington Quarterly**. ISSN: 15309177. 42:4 (2019a) 155–170. doi: 10.1080/0163660X.2019.1693105.

MARTEN, Kimberly - Russia's use of semi-state security forces: the case of the Wagner Group. **Post-Soviet Affairs**. ISSN: 1060586X. 35:3 (2019b) 181–204. doi: 10.1080/1060586X.2019.1591142.

MARTIN, Mary; OWEN, Taylor - The Second Generation of Human Security: Lessons from the UN and EU Experience. **International Affairs**. 86:1 (2010) 211–224. doi: 10.1111/j.1468-2346.2010.00876.x.

MASON, T. David; QUINN, Jason - Sustaining the peace: stopping the recurrence of civil wars. Em MASON, T. DAVID; MEERNIK, JAMES D. (Eds.) - **Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies. Sustaining the Peace**. Oxon : Routledge - Taylor & Francis Group, 2006. ISBN 0-415-70213-5. p. 13-30.

MEARSHEIMER, John J. - **The Tragedy of Great Power Politics**. New York : W. W. Norton & Company, 2001. ISBN 978-0-393-34927-6.

**Mémorandum relatif aux observations du Gouvernement de la République du Mali sur le projet de note trimestrielle de la Division des droits de l'Homme et de la Protection de la MINUSMA - 2022**). Gouvernement du Mali. Facebook status update, 1 jun 2022. Disponível em WWW:<URL:https://www.facebook.com/GouvMali/posts/pfbid0JUNCPLEcap4BbhR8Rsn8PqNH9GZeFQMr6UorevbiMoqYZTyeuZyBMzZbjFkDr4mQI>.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU MALI [MJDH] - **Le Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme a bénéficié d'un appui de la part de l'Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR)**. 2021). Ministère de la Justice du Mali. Facebook status update, 23 out 2021. Disponível em WWW:<URL:https://www.facebook.com/watch/?ref=saved&v=570078827574310>.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU MALI [MJDH] - **Sessions de formation à l'intention des magistrats et des greffiers**. 2022). Ministère de la Justice du Mali. Facebook status update, 31 mai 2022. Disponível em WWW:<URL:https://www.facebook.com/watch/?ref=saved&v=3220608941529944>.

Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères de France – **Statement on the Deployment of the Wagner Group in Mali**. Joint Statement, 23 dez 2021. Disponível em WWW:<URL:https://www.diplomatie.gouv.fr/en/news/article/23-dec-2021>.

MINUSMA DIVISION DES DROITS DE L'HOMME ET DE LA PROTECTION [DDHP] - **Rapport sur les violations et atteintes aux droits de l'homme commises dans le cadre des manifestations du 10 au 13 juillet 2020**. 2020). . Disponível em WWW:<URL:https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/report\_10-13\_july\_demonstration.pdf>.

MOBEKK, Eirin - Security Sector Reform and the Challenges of Ownership. Em SEDRA, MARK (Ed.) - **The Future of Security Sector Reform**. Waterloo : The Centre for International Governance Innovation, 2010. ISBN 978-0-9867077-0-4. p.230-243.

MOST, Benjamin A.; STARR, Harvey - **Inquiry, Logic and International Politics**. Columbia, South Carolina : The University of South Carolina Press, 1989. ISBN 978-0-87249-630-9.

MOULAYE, Zeïni; NIAKATÉ, Mahamadou - **Gouvernance Partagée de la Sécurité et**



**de la Paix: L'expérience Malienne** [Em linha]. Abuja: Friedrich-Ebert-Stiftung, Bureau Régional, 2011. ISBN 928-456-915-800-9. Disponível em WWW:<URL:www.fes-westafrica.org/abuja>.

MSPC, Ministère De La Sécurité Et De La Protection Civile - **Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile du Mali: Historique** [Em linha], atual. 2022. [Consult. 23 jun. 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://securite.gouv.ml/le-ministere/historique/>.

MULLENBACH, Mark J. - Reconstructing strife-torn societies: third-party peacebuilding in intrastate disputes. Em MASON, T. DAVID; MEERNIK, JAMES D. (Eds.) - **Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies. Sustaining the Peace**. Oxon : Routledge - Taylor & Francis Group, 2006. ISBN 0-415-70213-5. p. 53–80.

N'DIAYE, Boubacar - Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Mali. Em EBO, ADEDEJI; N'DIAYE, BOUBACAR (Eds.) - **Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges**. Genebra : Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2008. ISBN 978-92-9222-082-2. p. 159–176.

NARAYAN, Deepa *et al.* - **Voices of the poor. Can anyone hear us?** New York : Oxford: Oxford University Press., 2000. ISBN 0-19-521601-6.

NATHAN, Laurie - **No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform** [Em linha]. Birmingham: University of Birmingham, 2007. ISBN:0704425645.

NAY, Olivier - Fragile and failed states: Critical perspectives on conceptual hybrids. **International Political Science Review**. 34:3 (2013) 326–341. doi: 10.1177/0192512113480054.

NEWMAN, Edward - The International Architecture of Peacebuilding. Em GINTY, ROGER MAC (Ed.) - **Routledge Handbook of Peacebuilding**. Oxon : Routledge - Taylor & Francis Group, 2013. ISBN 978-0-415-69019-5. p. 311–324.

OGUNMODEDE, Chris Olaoluwa - The Wagner Group Is the Last Thing Mali Needs. **World Politics Review**. 2021). Disponível em WWW:<URL:https://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/29983/after-coup-mali-junta-has-hijacked-the-political-transition>.

OLUWADARE, Abiodun Joseph - The African Union and the Conflict in Mali: Extra-Regional Influence and the Limitations of a Regional Actor. **African Journal of Governance and Development**. . ISSN 21580669. 3:1 (2014) 5–20. Disponível em WWW:<URL:https://digitalcommons.lindenwood.edu/>.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE] - Enhancing the Delivery of Justice and Security. **OECD Journal on Development**. . ISSN 1816-8124. 8:3 (2008) 107–177. doi: 10.1787/journal\_dev-v8-art38-en.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE] - **The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR). Supporting Security and Justice**. Paris: OCDE, 2007b. https://doi.org/10.1787/9789264027862-en.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE] - **Principles for Good International engagement in Fragile Sates & Situations**. 2007a). Disponível em WWW:<URL:https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38368714.pdf>.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE] - **Security System Reform and Governance**. DAC Guidelines and Reference Series. Paris: OCDE, 2005. https://doi.org/10.1787/9789264007888-en.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE] - **States of Fragility 2020**. Paris: OCDE, 2020. <https://doi.org/10.1787/ba7c22e7-en>.

Organização Para A Segurança E Cooperação Na Europa [OSCE] - **The OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R). Report by the Secretary General of the OSCE**. OSCE, SEC.GAL/42/19. Disponível em WWW:<URL:<https://www.osce.org/secretary-general/414725>>.

OUÉDRAOGO, Emile - **Advancing Military Professionalism in Africa** [Em linha]. Research Paper No.6. Washington, DC.: Africa Center for Strategic Studies. Disponível em WWW:<URL:<http://africacenter.org>>.

PARIS, Roland - **At War's End. Building Peace after Civil Conflict**. Cambridge : Cambridge University Press, 2004. ISBN 9780511790836.

**Parlons RSS-DDR: Bulletin d'information des activités de la Section RSS-DDR de la MINUSMA, n.º2** - [Em linha]. Bamako: MINUSMA. Disponível em WWW:<URL:<http://minusma.unmissions.org>>.

**Parlons RSS-DDR: Bulletin d'information des activités de la Section RSS-DDR de la MINUSMA, n.º3** - [Em linha]. Bamako: MINUSMA. Disponível em WWW:<URL:<http://minusma.unmissions.org>>.

**Parlons RSS-DDR: Bulletin d'information des activités de la Section RSS-DDR de la MINUSMA, n.º4** - [Em linha]. Bamako: MINUSMA. Disponível em WWW:<URL:<http://minusma.unmissions.org>>.

**Parlons RSS-DDR: Bulletin d'information des activités de la Section RSS-DDR de la MINUSMA, n.º6** - [Em linha]. Bamako: MINUSMA. Disponível em WWW:<URL:<http://minusma.unmissions.org>>.

**Parlons RSS-DDR: Bulletin trimestriel d'information des activités de la Section RSS-DDR de la MINUSMA, n.º1** - [Em linha]. Bamako: MINUSMA. Disponível em WWW:<URL:<http://minusma.unmission.org>>.

PAVIA, José Francisco - Nation State and Armed Conflicts. **Academia Letters**. (2021a) 1–4. [doi.org/10.20935/AL1633](https://doi.org/10.20935/AL1633).

PAVIA, José Francisco - The “Middle Empire” strikes back: China in Africa. **Sciences Po Grenoble Blog**. 2022). Disponível em WWW:<URL:<http://blog.sciencespo-grenoble.fr/index.php/2022/04/26/the-middle-empire-strikes-back-china-in-africa/>>.

PAVIA, José Francisco - Turkey in Africa: Illusive neo-ottoman ambitions or a real game changer? **Sciences Po Grenoble Blog**. 2021b). Disponível em WWW:<URL:<http://blog.sciencespo-grenoble.fr/index.php/2022/02/05/turkey-in-africa-illusive-neo-ottoman-ambitions-or-a-real-game-changer/>>.

PEREIRA, António - A Reforma do Setor de Segurança nos Estados em Situação de Fragilidade. Modelos das Organizações Internacionais – Lógicas de Concorrência e Complementaridade. **Centro de Investigação de Segurança e Defesa**. Coleção “ARES” n.º03. Lisboa : Instituto Universitário Militar, 2014). Disponível em WWW:<URL:<https://www.ium.pt/>>.

PEREIRA, Joana De Deus - **A Ação do Grupo Wagner em África**. 2022). Clube de Lisboa: Lisbon Speed Talk. Disponível em WWW:<URL:<https://www.youtube.com/watch?v=PEnur2WwN7Q>>.

PEZARD, Stephanie; SHURKIN, Michael - **Achieving Peace in Northern Mali. Past Agreements, Local Conflicts, and the Prospects for a Durable Settlement** [Em linha]. Santa Monica: RAND Corporation, 2015. ISBN: 978-0-8330-8823-9.

Plan de Securisation Integre des Regions du Centre: Mopti et Segou [Em linha], atual. 2017. [Consult. 17 mai 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://securite.gouv.ml/2017/02/20/plan-de-securisation-integre-des-regions-du-centre/>.

Plan de sécurisation Intégrée des régions du Centre: Le Ministre de la Sécurité et de la Protection Civile face aux partenaires [Em linha], atual. 2017. [Consult. 17 mai 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://securite.gouv.ml/2017/06/14/plan-de-securisation-integree-des-regions-du-centre-le-ministre-de-la-securite-et-de-la-protection-civile-face-aux-partenaires/>.

PRATA, Pedro - **A PESD na gestão de crises dos Balcãs**. Série Europa, Segurança e Migrações. [Em linha]. 2010. Coimbra: Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade. Disponível em WWW:<URL:https://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/colecoes/working-papers/relacoes-externas-de-portugal/a-pesd-na-gestao-das-criises-dos-balcas>.

Primature du Mali - Plan d'Action du Gouvernement de Transition 2021-2022. [Em linha]. 2021. Disponível em WWW:<URL:https://primature.ml/>.

Programa Das Nações Unidas Para o Desenvolvimento [PNUD] - **Human Development Report 1994**. New York: Oxford University Press, 1994. ISBN: 0-19-509170-1.

Programa Das Nações Unidas Para O Desenvolvimento [PNUD] - **Security Sector Reform and Transitional Justice: A crisis post-conflict programmatic approach**. 2003 Disponível em WWW:<URL:https://digitallibrary.un.org/>.

PUGH, Michael - Introduction: The Ownership of Regeneration and Peacebuilding. Em PUGH, MICHAEL (Ed.) - **Regeneration of War-Torn Societies**. London : Palgrave Macmillan, 2000. p. 1–12. https://doi.org/10.1007/978-1-349-62835-3\_1.

PUREZA, José Manuel - Three Deconstructions. **Oficina do CES nº256: Peacebuilding and Failed States. Some Theoretical Notes**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, 2006. 1-5. Disponível em WWW:<URL:https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/>.

**Relatório do SGNU - No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations (S/2001/394)** - [Em linha] 2001. Disponível em WWW:<URL:https://digitallibrary.un.org/>.

**Relatório do SGNU - Our Common Agenda** - [Em linha]. New York : United Nations. 2021. Disponível em WWW:<URL:https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>.

**Relatório do SGNU - Peacebuilding and sustaining peace (A/74/976–S/2020/773)** - [Em linha] 2020. Disponível em WWW:<URL:https://digitallibrary.un.org/>.

**Relatório do SGNU - Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform (A/62/659–S/2008/39)** - [Em linha] 2008. Disponível em WWW:<URL:https://digitallibrary.un.org/>.

**Relatório do SGNU - Securing States and Societies: Strengthening the United Nations Comprehensive Support to Security sector Reform (A/67/970 -S/2013/480)** - [Em linha] 2013. Disponível em WWW:<URL:https://digitallibrary.un.org/>.

**Relatório do SGNU Peacebuilding in the aftermath of conflict Report of the Secretary-General (A/67/499– S/2012/746)** - [Em linha] 2012. Disponível em WWW:<URL:https://digitallibrary.un.org/>.

**Relatório do SGNU sobre a RSS (S/2022/280)** - [Em linha] 2022. Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2013/189)** - [Em linha] 2013. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2013/338)** - [Em linha] 2013. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2015/1030)** - [Em linha] 2015. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2015/732)** - [Em linha] 2015. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2016/1137)** - [Em linha] 2016. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2016/281)** - [Em linha] 2016. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2017/811)** - [Em linha] 2017. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2018/1174)** - [Em linha] 2018. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2018/273)** - [Em linha] 2018. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2018/541)** - [Em linha] 2018. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2019/262)** - [Em linha] 2019. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2019/454)** - [Em linha] 2019. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2019/782)** - [Em linha] 2019. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2019/983)** - [Em linha] 2019. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2020/223)** - [Em linha] 2020. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2020/476)** - [Em linha] 2020. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2020/952)** - [Em linha] 2020. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2021/1117)** - [Em linha] 2021. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2021/519)** - [Em linha] 2021. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2021/844)** - [Em linha] 2021. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2022/278)** - [Em linha] 2022. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Relatório do SGNU sobre a situação no Mali (S/2022/446)** - [Em linha] 2022. Disponível em WWW:<URL:<https://minusma.unmissions.org/en/reports>>.

**Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report) (A/55/305)** - [Em linha] 2001. Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 1000 AGNU. [Em linha]. A/RES/1000(ES-I) (1956) (56- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 1645 CSNU. [Em linha]. S/RES/1645 (2005) (05- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 2071 CSNU. [Em linha]. S/RES/2071 (2012) (12- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 2085 CSNU. [Em linha]. S/RES/2085 (2012) (12- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 2100 CSNU. [Em linha]. S/RES/2100 (2013) (13- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 2151 CSNU. [Em linha]. S/RES/2151 (2014) (14- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 2164 CSNU. [Em linha]. S/RES/2164 (2014) (14- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 2227 CSNU. [Em linha]. S/RES/2227 (2015) (15- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 2282 CSNU. [Em linha]. S/RES/2282 (2016) (16- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 2295 CSNU. [Em linha]. S/RES/2295 (2016) (16- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 2364 CSNU. [Em linha]. S/RES/2364 (2017) (17- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 2423 CSNU. [Em linha]. S/RES/2423 (2018) (18- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 2480 CSNU. [Em linha]. S/RES/2480 (2019) (19- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 2531 CSNU. [Em linha]. S/RES/2531 (2020) (20- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 2553 CSNU. [Em linha]. S/RES/2553 (2020) (20- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 2584 CSNU. [Em linha]. S/RES/2584 (2021) (21- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 2640 CSNU. [Em linha]. S/RES/2640 (2022) (22- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 60/180 AGNU - The Peacebuilding Commission. [Em linha]. A/RES/60/180 (2005) (05- Disponível em WWW:<URL:<https://digitallibrary.un.org/>>.

Resolução 70/262 AGNU - Review of the United Nations peacebuilding architecture. [Em linha]. A/RES/70/262 (2016) (16- Disponível em WWW:<URL:https://digitallibrary.un.org/>.

REUTERS - «An epidemic» of coups, U.N. chief laments, urging Security Council to act. [Em linha] (26 out. 2021). Disponível em WWW:<URL:https://www.reuters.com/world/an-epidemic-coups-un-chief-laments-urging-security-council-act-2021-10-26/>.

REUTERS - EU ends part of Mali training mission, fearing Russian interference, Borrell says. [Em linha] (12 abr. 2022). Disponível em WWW:<URL:https://www.reuters.com/world/eu-ends-part-mali-training-mission-fearing-russian-interference-borrell-says-2022-04-11/>.

**Review of the United Nations peacebuilding architecture (A/64/868-S/2010/393)** - [Em linha] 2010. Disponível em WWW:<URL:https://digitallibrary.un.org/>.

RODRIGUES, Carlos - **Contributo para uma “Estratégia Abrangente” de Gestão de Crises na Reconstrução do Estado e da Sociedade**. Lisboa : Instituto da Defesa Nacional, 2012. ISBN 9789722720809.

RODRIGUES, Carlos Coutinho; LEANDRO, Francisco José - Security Sector Reform : A New State-citizen Partnership. **Nação e Defesa**. 131:5 (2012) 27–45. Disponível em WWW:<URL:https://www.idn.gov.pt/>.

ROTBURG, Robert I. - The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair. Em ROTBERG, ROBERT I. (Ed.) - **When States Fail. Causes and Consequences**. New Jersey: Princeton University Press, 2004. ISBN 0-691-11671-7. p. 1–49.

RYAN, Stephen - The evolution of peacebuilding. Em GINTY, ROGER MAC (Ed.) - **Routledge Handbook of Peacebuilding**. Oxon : Routledge - Taylor & Francis Group, 2013. ISBN 978-0-415-69019-5. p. 25–35.

SAMBE, Bakary - **The Crisis in Mali. Origins, Developments and the Impact on the Sub-Region** KAS International Reports n.º12. Berlim: Konrad Adenauer Stiftung [Em linha]. 2012. Disponível em WWW:<URL:https://www.kas.de/en/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/die-krise-in-mali>.

SARAIVA, Luís Eduardo - A Evolução das Ameaças e a Necessidade de Adaptação dos Estados. Em SARAIVA, LUÍS EDUARDO; FERNANDES, SANDRA (Eds.) - **Após as Novas Guerras: Repensar a violência em Relações Internacionais** [Em linha]. Coleção “ARES” n.º35. Lisboa : Instituto Universitário Militar, 2020. p. 49–68. Disponível em WWW:<URL:https://www.ium.pt/>.

SARAIVA, Luís Eduardo - A União Europeia na Gestão de Crises. **Nação e Defesa**. 127:5 (2010) 97–109. Disponível em WWW:<URL:https://www.idn.gov.pt/>.

SARAIVA, Luís Eduardo; FERNANDES, Sandra - O que são as «Novas Guerras»: Debates sobre a Mudança de Paradigma. Em SARAIVA, LUÍS EDUARDO; FERNANDES, SANDRA (Eds.) - **Após as Novas Guerras: Repensar a violência em Relações Internacionais** [Em linha]. Coleção “ARES” n.º35. Lisboa : Instituto Universitário Militar, 2020. p. 9-26. Disponível em WWW:<URL:https://www.ium.pt/>.

SARAIVA, Maria Francisca - A Definição de Crise das Nações Unidas, da União Europeia e da NATO. **Nação e Defesa**. 5:129 (2011) 11–30. Disponível em WWW:<URL:https://www.idn.gov.pt/>.

SARAIVA, Maria Francisca - **Crises Sanitárias, Operações de Paz e Segurança**

**Humana.** IDN Brief: COVID-19 e Segurança Humana (2020b). Lisboa: Instituto de Defesa Nacional. Disponível em WWW:<URL:https://www.idn.gov.pt/>.

SARAIVA, Maria Francisca - **O Terrorismo como Ameaça à Paz.** IDN Brief (2019). Lisboa: Instituto de Defesa Nacional. ISSN 2182-5327. Disponível em WWW:<URL:https://www.idn.gov.pt/>.

SARAIVA, Maria Francisca - Sobre o Direito e as Novas Guerras. Em SARAIVA, LUÍS EDUARDO; FERNANDES, SANDRA (Eds.) - **Após as Novas Guerras: Repensar a violência em Relações Internacionais** [Em linha]. Coleção “ARES” n.º35. Lisboa : Instituto Universitário Militar, 2020a. p. 27.47. Disponível em WWW:<URL:https://www.ium.pt/>.

SARAIVA, Maria Francisca; ROQUE, Sónia - As Empresas Privadas no Contexto do Exercício da Violência Legítima e Desempenho de Funções Militares ao Abrigo do Direito Internacional Humanitário. **Revista de Ciência Militares.** 1:2 (2013) 69–86. Disponível em WWW:<URL:https://www.ium.pt/>.

SCHEYE, Eric - Unknotting Local Ownership Redux: Bringing Non-State Local Justice Networks Back In. Em DONAIS, TIMOTHY (Ed.) - **Local Ownership and Security Sector Reform.** Genebra : Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2008. p. 59–81. Disponível em WWW:<URL:https://www.dcaf.ch/>.

SCHIEVELS, Jelte - Examining and Critiquing the Security – Development Nexus. **E-International Relations.** 2019. ISSN: 2053-8626. Disponível em WWW:<URL:https://www.e-ir.info/2019/07/15/examining-and-critiquing-the-security-development-nexus/>.

SCHROEDER, Ursula C.; CHAPPUIS, Fairlie; KOCÁK, Deniz - Security Sector Reform and the Emergence of Hybrid Security Governance. **International Peacekeeping.** . ISSN 1743906X. 21:2 (2014) 214–230. doi: 10.1080/13533312.2014.910405.

SCHWARTZ, Matthew - **Policing and (in)security in fragile and conflict-affected settings. A Review of perspectives on Policing in sub-Saharan Africa** [Em linha]. New York: Global Center on Cooperative Security, 2015. Disponível em WWW:<URL:http://www.globalcenter.org/publications/>.

SEAE, Serviço Europeu De Ação Externa - Common Security and Defense Policy: European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM). 2012). Factsheet. Bruxelas: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em WWW:<URL:https://eeas.europa.eu/archives/>.

SEAE, Serviço Europeu De Ação Externa - Common Security and Defence Policy: Civilian mission Mali EUCAP Sahel Mali. 2021). Factsheet. Bruxelas: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em WWW:<URL:https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-mali>.

SEAE, Serviço Europeu De Ação Externa - Strategy for Security and Development in the Sahel. 2011). Disponível em WWW:<URL:https://eeas.europa.eu/archives/>.

SEAE, Serviço Europeu De Ação Externa - The European Union and the Sahel. 2014). Factsheet. Bruxelas: Serviço das Publicações da União Europeia, 140206/012014. Disponível em WWW:<URL:https://eeas.europa.eu/archives/>.

**Section des Affaires Judiciaires et Pénitentiaires - Bulletin d’Information et d’Analyse, n.º2** - [Em linha]. 2015. Bamako: MINUSMA. Disponível em WWW:<URL:https://minusma.unmissions.org/bulletins-trimestriels>.

**Section RSS-DDR** - [Em linha]. 2020. Bamako: MINUSMA. Disponível em WWW:<URL:http://minusma.unmissions.org>.

SEDRA, Mark - **Security Sector Reform in Conflict-Affected Countries. The evolution of a model.** New York : Routledge - Taylor & Francis Group, 2017. ISBN 978-1-138-93391-0.

SEDRA, Mark - Towards Second Generation Security Sector Reform. Em SEDRA, MARK (Ed.) - **The Future of Security Sector Reform.** Waterloo : The Centre for International Governance Innovation, 2010. ISBN 978-0-9867077-0-4. p.102-116.

SHORT, Clare - Security sector reform and the elimination of poverty. Speech delivered at Centre for Defence Studies, Kings College (London). 1999). Disponível em WWW:<URL:https://www.claeshort.org/speeches/security-sector-reform>.

SIEGLE, Joseph - Russia and Africa: Expanding Influence and Instability. Em HERD, GRAEME P. (Ed.) - **Russia's Global Reach: A Security and Statecraft Assessment** [Em linha]. [S.l.] : George C. Marshall - European Center for Security Studies, 2021 p. 80-90. Disponível em WWW:<URL:https://www.marshallcenter.org/>.

SKEPPSTRÖM, Emma; HULL WIKLUND, Cecilia; JONSSON, Michael - European Union Training Missions: security sector reform or counter-insurgency by proxy? **European Security.** ISSN 17461545. 24:2 (2015) 353–367. doi: 10.1080/09662839.2014.972382.

**Statement by the President of the Security Council - “Maintenance of international peace and security: role of the Security Council in supporting security sector reform” (S/PRST/2007/3)** - [Em linha]. 2007. Disponível em WWW:<URL:https://digitallibrary.un.org/>.

**Statement by the President of the Security Council - “The maintenance of international peace and security: the role of the Security Council in humanitarian crises: challenges, lessons learned and the way ahead (S/PRST/2005/30)** - [Em linha]. 2005. Disponível em WWW:<URL:https://digitallibrary.un.org/>.

STEWART, Frances; BROWN, Graham - **Fragile States.** Report n.51. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity. Disponível em WWW:<URL:https://assets.publishing.service.gov.uk/>.

Stratégie nationale pour la réforme du secteur de la sécurité au Mali: Le Commissaire à la Reforme du Secteur de la Sécurité explique le document aux élus du HCC - [Em linha] (19 nov. 2018). **Malijet.** Disponível em WWW:<URL:https://malijet.co/politique/strategie-nationale-pour-la-reforme-du-secteur-de-la-securite-au-mali-le-commissaire-a-la-reforme-du-secteur-de-la-securite-explique-le-document-aux-elus-du-hcc>.

SUKHANKIN, Sergey - Russian Mercenaries' Potential Advent to Mali. **Eurasia Daily Monitor.** 18:155 (2021). Disponível em WWW:<URL:https://jamestown.org/>.

SUKHANKIN, Sergey - The 'Hybrid' Role of Russian Mercenaries, PMCs and Irregulars in Moscow's Scramble for Africa. **War by Other Means: Russia's Use of Private Military Contractors at Home and Abroad.** Washington D.C.:The Jamestown Foundation. 2020). Disponível em WWW:<URL: https://jamestown.org/>.

**Supplement to An Agenda for Peace (A/50/60-S/1995/1)** - [Em linha]. 1995. Disponível em WWW:<URL:https://digitallibrary.un.org/>.

Task Force Takuba: political statement, 2020). Disponível em WWW:<URL:https://www.government.se/495ef1/globalassets/government/dokument/fo-rsvarsdepartementet/2020/political-statement-task-force-takuba.pdf>.

TCC, The Carter Center - **Report of the Independent Observer: Annex 2 - Assessment of Completed and Remaining Actions in the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali** [Em linha]. 2020c Disponível em



WWW:<URL:[https://www.cartercenter.org/peace/conflict\\_resolution/mali-io.html](https://www.cartercenter.org/peace/conflict_resolution/mali-io.html)>.

TCC, The Carter Center - **Report of the Independent Observer: Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali** [Em linha]. 2018. Disponível em

WWW:<URL:[https://www.cartercenter.org/peace/conflict\\_resolution/mali-io.html](https://www.cartercenter.org/peace/conflict_resolution/mali-io.html)>.

TCC, The Carter Center - **Report of the Independent Observer: Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali** [Em linha]. 2019. Disponível em

WWW:<URL:[https://www.cartercenter.org/peace/conflict\\_resolution/mali-io.html](https://www.cartercenter.org/peace/conflict_resolution/mali-io.html)>.

TCC, The Carter Center - **Report of the Independent Observer: Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali (2019)** [Em linha]. 2020a. Disponível em

WWW:<URL:[https://www.cartercenter.org/peace/conflict\\_resolution/mali-io.html](https://www.cartercenter.org/peace/conflict_resolution/mali-io.html)>.

TCC, The Carter Center - **Report of the Independent Observer: Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali** [Em linha]. 2020b. Disponível em

WWW:<URL:[https://www.cartercenter.org/peace/conflict\\_resolution/mali-io.html](https://www.cartercenter.org/peace/conflict_resolution/mali-io.html)>.

TCC, The Carter Center - **Report of the Independent Observer: Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali** [Em linha]. 2021. Disponível em

WWW:<URL:[https://www.cartercenter.org/peace/conflict\\_resolution/mali-io.html](https://www.cartercenter.org/peace/conflict_resolution/mali-io.html)>.

THÉROUX-BÉNONI, Lori-Anne - The long path to MINUSMA: assessing the international response to the crisis in Mali. Em WYSS, MARCO; TARDY, THIERRY (Eds.) - **Peacekeeping in Africa. The Evolving Security Architecture**. Oxon : Routledge - Taylor & Francis Group, 2014. ISBN 9781315850764. p. 171–189.

THOMPSON, Jared; DOXSEE, Catrina; BERMUDEZ JR., Joseph S. - Tracking the Arrival of Russia's Wagner Group in Mali. Commentary. **Center for Strategic and International Studies** (2022). Disponível em

WWW:<URL:<https://www.csis.org/analysis/tracking-arrival-russias-wagner-group-mali>>.

THRUENSEN, Peter Dahl - **Security Sector Stabilisation in a Non- Permissive Environment** [Em linha]. Copenhagen: Royal Danish Defence College. Disponível em

WWW:<URL:<https://www.fak.dk/>>.

Tratado da União Europeia (Versão Consolidada). 2016. (16- Jornal Oficial da União Europeia C 202/13. Disponível em WWW:<URL: <https://eur-lex.europa.eu/>>.

UN PEACEBUILDING SUPPORT OFFICE - Peacebuilding - Sustaining Peace. Guidance. 2017). New York: Peacebuilding Commission (PBC). Disponível em

WWW:<URL:<https://www.un.org/peacebuilding/>>.

UN SSR Task Force - **Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes**. New York: United Nations, 2012. Disponível em

WWW:<URL:<https://peacekeeping.un.org/>>.

UN-DPKO, United Nations Department Of Peacekeeping Operations - **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**. New York : United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2008. Disponível em WWW:<URL: <https://peacekeeping.un.org/>>.

UNIÃO AFRICANA [UA] - Communiqué de presse - Le Mali doit aller plus loin dans le processus de réconciliation. Comunicado de Imprensa, 23 janeiro 2014. Disponível em

WWW:<URL: <http://www.peaceau.org/en/>>.

UNIÃO AFRICANA [UA] - Communiqué Peace and Security Council of the African Union, PSC/PR/COMM (CCCLVIII). Comunicado, 2013b). Disponível em WWW:<URL: <https://www.peaceau.org/>>.

UNIÃO AFRICANA [UA] - Communiqué Peace and Security Council of the African Union, PSC/PR/COMM.(CCCLXXI). Comunicado, 2013c). Disponível em WWW:<URL: <https://www.peaceau.org/>>.

UNIÃO AFRICANA [UA] - Policy Framework on Security Sector Reform. 2013a. Disponível em WWW:<URL: <https://www.peaceau.org/>>.

VERNON, Phil - **Local peacebuilding: What works and why** [Em linha]. 2019. London: Peace Direct and Alliance for Peacebuilding. Disponível em WWW:<URL:<https://www.peaceinsight.org/reports/whatworks>>.

VREY, Waldemar *et al.* - **Towards Better Security Governance: Learning from the Road Travelled. An independent review of United Nations support to security sector reform in peace operations, 2014–2020**. New York: United Nations. Disponível em WWW:<URL:<https://peacekeeping.un.org/>>.

WÄHLISCH, Martin - Parameters of Sustainable Peace. UN Frameworks and Practice. Em STAHN, CARSTEN; IVERSON, JENS (Eds.) - **Just Peace After Conflict**. Oxford : Oxford University Press., 2020. p. 65–76. doi: 10.1093/oso/9780198823285.003.0004.

WALTZ, Kenneth N. - **Theory of International Politics**. Menlo Park : Addison-Wesley Publishing Company, 1979. ISBN 9780201083491.

WILLIAMS, Rocklyn - Africa and the Challenges of Security Sector Reform. Em CILLIERS, JAKKIE; HILDING-NORBERG, ANNIKA (Eds.) - **Building Stability in Africa: Challenges for the New Millennium**. Pretória : Institute for Security Studies, 2000. p. 19–27. Disponível em WWW:<URL:<https://issafrica.org/research/>>.

WING, Susanna D. - Another coup in Mali? **The Washington Post**. [Em linha] (28 mai. 2021). Disponível em WWW:<URL:<https://www.washingtonpost.com/politics/2021/05/28/another-coup-mali-heres-what-you-need-know/>>.

WOJKOWSKA, Ewa - **Doing Justice: How informal justice systems can contribute** [Em linha]. 2006. Oslo: United Nations Development Programme – Oslo Governance Centre. Disponível em WWW:<URL:<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/>>.

WOODWARD, Susan - Peacebuilding and “failed states”: Some Initial Considerations. **Oficina do CES nº256: Peacebuilding and Failed States. Some Theoretical Notes**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, 2006. 22–28. Disponível em WWW:<URL:<https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/>>.

YANNIS, Alexandros - State Collapse and its Implications for Peace–Building and Reconstruction. **Development and Change**. 33:5 (2002) 817–835. doi: doi.org/10.1111/1467-7660.t01-1-00250.

YU, Shirley Ze - In Africa the Beijing Consensus is pushing Confucius over Plato. **Africa at LSE - Firoz Lalji Institute for Africa** (2019). Disponível em WWW:<URL:<https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2019/09/18/africa-beijing-consensus-confucius-plato-education/>>.

ZARTMAN, William – Introduction: Posing the Problem of State Collapse. Em **Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1995. ISBN: 1-55587-518-1, p. 1–11.



---

## **APÊNDICES**



## **LISTA DE APÊNDICES**

### **Apêndice A - Entrevistas Realizadas**



---

**APÊNDICE A**  
Entrevistas Realizadas



## Entrevista n.º1 | 4 de março de 2022

Major-General João Pedro Boga Ribeiro, Comandante da EUTM Mali entre 12 de dezembro de 2019 e 16 de abril de 2020; 2.º Comandante do Quartel-General do “NATO Rapid Deployable Corps – Spain” (NRDC-ESP).

### 1. Quais as características de um setor de segurança eficaz e responsável (*effective and accountable*)?

A definição deste conjunto de características, depende do contexto de estabilidade e da situação geográfico/cultural. No que concerne ao contexto de estabilidade e em particular em contexto de instabilidade, a questão é a forma como pode servir eficientemente e eficazmente as necessidades imediatas e as de longo prazo. No que diz respeito à questão geográfico/cultural, como a minha base cultural é ocidental, a minha opinião fica incontornavelmente influenciada por este aspeto.

Assim diria que genericamente um setor de segurança deve estar constitucionalmente enquadrado, inserido na legalidade e legitimidade democrática, respeitador do direito nacional, internacional e humanitário, dotado das capacidades e recursos adequados e necessários ao seu funcionamento (que como se vê é muito importante), manutenção, evolução e verificação independente, atendendo as missões e tarefas a executar e os riscos e as ameaças a que fazer face. Importa também neste âmbito, considerando as características das sociedades, do mundo moderno e da disponibilidade de recursos, inserir as questões da comunicação organizacional, da interoperabilidade e do efeito sinérgico com outros setores.

### 2. Por que motivo(s) o princípio de *national ownership* é central e fundamental para a implementação da RSS?

Justamente porque a realidade de cada situação geográfico/cultural e da sua complexidade política e estratégica varia, mas também porque as soluções exportadas do nosso modelo ocidental ou nacional, não têm até ao momento produzido os efeitos desejados. Se se pretende reformar algo, que possa funcionar numa determinada região e que produza efeitos mais alargados no tempo, fazê-lo sem a participação decisiva dos principais interessados tem um fortíssimo potencial para não resultar ou para resultar apenas durante pouco tempo. Este género de soluções tem de vir de dentro e ser apoiados de fora e não o contrário. Por isso o princípio da *ownership* é tão importante.

### 3. Como é operacionalizado o mandato de RSS da EUTM Mali? Quais os princípios que norteiam a sua implementação?

Todas as missões não executivas da UE do tipo EUTM estão construídas e organizadas para auxiliar no desenvolvimento de conceitos, políticas (no sentido de *policy*), organizações e procedimentos e simultaneamente, na educação e treino das pessoas e organizações militares necessárias à formação de instrumentos de segurança e defesa. Para tal incorporam dois pilares: o pilar de *advising*, com a responsabilidade de ligação com as entidades político-militares para o tal desenvolvimento concetual, doutrinário e organizacional do setor da segurança e defesa, e o pilar da educação e treino, para a formação das pessoas que nele se vão inserir.

O pilar do *advising* procura de forma abrangente apoiar as lideranças político-militares na edificação das estruturas de segurança e defesa, desde o nível político (ministerial), ao estratégico (estruturas superiores militares), ao operacional (comandos dos Ramos, territoriais e operacionais) e funcional (direções de gestão de recursos). Este pilar organiza-se de forma a posicionar elementos junto das estruturas a apoiar, informando-se sobre a situação, apresentando propostas organizacionais ou processuais para resolução ou melhoria aconselhando sobre opções a tomar, desenvolvendo formação de quadros, facilitando projetos ou encontrando formas de financiamento para projetos de desenvolvimento.

Os princípios de funcionamento são relativamente simples: tentar perceber as *shortfalls* ou as deficiências, encontrar ou facilitar soluções, tanto quanto possível de forma integrada com a audiência alvo, e seguir o processo para garantir a sua exequibilidade, eficiência e eficácia na sua aplicação. Outros princípios importantes são os da maior presença física possível dos *advisers* nas diferentes estruturas de comando e funcionais e a sua integração organizacional, o estabelecimento de relações de confiança e flexibilidade e resiliência na ação.

#### 4. Quais os principais desafios (internos e externos) que se colocam à implementação da RSS no Mali?

Como referido, um processo de desenvolvimento de capacidades de defesa e segurança num país que vive uma situação de paz e estabilidade, é difícil porquanto comporta decisões de investimento. Numa área que vive uma situação de instabilidade ou de conflito, as dificuldades são exponencialmente maiores.

O Mali é uma nação quase com a idade de Portugal, mas como país tem pouco mais de 60 anos, durante os quase já passou por 6 golpes de estado. Vive uma situação económica, humanitária e sanitária de enorme vulnerabilidade, em simultâneo com uma situação securitária complicadíssima e diferenciada caracterizada por um norte

dominado por separatistas, um centro controlado por terroristas e grupos étnicos armados e um sul de grande instabilidade e criminalidade, aliás espalhada a todo o país. Procurar construir um sistema e uma organização de segurança e defesa enquanto esta está a ser permanentemente necessária, no quadro antes descrito, comporta um enorme conjunto de obstáculos e de dificuldades.

Internamente, as principais dificuldades estão relacionadas, para além das inerentes às vulnerabilidades já descritas, com a capacidade da definição de um modelo que seja o resultado de um desenho local e de um apoio externo. Tentar importar modelos de organizações de defesa e segurança inspirados em modelos ocidentais, não se tem afigurado a melhor solução para África. Por outro lado, é também necessário encontrar lideranças locais com características adequadas e que compreendam as vantagens de longo prazo da construção de um sistema que respeite as condições de um setor de segurança e defesa eficaz e responsável. Depois é preciso conseguir dar resposta às necessidades imediatas (formar quadros e tropas em unidades constituídas) e às necessidades de longo prazo (educação, formação de quadros e formadores, estruturação organizacional).

Externamente as maiores dificuldades prendem-se com a sincronização das muitas missões e organizações, de forma a conseguir um efeito sinérgico, e a capacidade de garantir também o apoio logístico e de equipamento em conjunto com a formação ministrada.

##### 5. A instabilidade característica do setor de segurança dos Estados em situação de fragilidade impele as populações a procurar fontes alternativas de segurança – Quem são elas? Conhece algumas? Quais os fatores que estão na origem desta instabilidade interna?

A procura de outras entidades capazes de prestar um serviço de segurança pelas populações está intimamente relacionada com a incapacidade das entidades estatais de o fazerem, ou de o fazerem de uma forma ilegítima.

Umas são geradas localmente, os designados grupos de autodefesa, essencialmente com motivações étnicas ou económicas (e.g. pastores versus agricultores), que rapidamente se transformam ou são absorvidos por grupos com motivações criminosas, vendendo segurança a troco de compensações. No caso do Mali e do Sahel acabam mesmo por se agregar a outros grupos com outro tipo de motivações, nomeadamente os grupos terroristas, uns de âmbito local, outros provenientes de outras áreas e com aspirações globais e que acabam por afiliar os

anteriores, e que, tendo estas motivações, acabam também por servir propósitos de segurança local.

Os fatores que estão na origem da instabilidade interna, e por consequência da insegurança, são muitos e variados, em particular em África e em especial no Mali. Divisões políticas, étnicas, religiosas ou sociais, aumentadas pelas vulnerabilidades económicas, humanitárias, sanitárias e educacionais, criando assim o terreno fértil para a instabilidade e insegurança e para uma maior liberdade de ação de organizações criminosas e terroristas.

Mas no plano das outras organizações prestadoras de segurança, também as entidades estatais, por vezes, procuram outras entidades que forneçam ou apoiem a ação de segurança. O caso do Mali é paradigmático nesta questão, pois a seu pedido foi desenvolvida a Operação Serval, foi implementada a missão das NU e da EU, e foi estabelecida a Operação Barkhane. Qualquer uma delas com missões diferentes, mas todas relacionadas com a segurança e defesa. Qualquer uma das missões atuais, providenciam ou facilitam segurança e contribuem para a RSS, num pressuposto da construção e intensificação do estado de direito democrático e do respeito pelos valores humanitários. Existem, contudo, outras entidades que proporcionam segurança e “*regime security*”, sem exigências nos planos dos valores antes mencionados e a troco de compensações financeiras. O desafio para nós é conseguir a aceitação local das vantagens que as soluções de RSS assumem sobre o imediatismo das opções tipo “*regime security*”.

6. Quais as particularidades dos ambientes pós-conflito? Poderá este contexto securitário específico influenciar a opção por um modelo “militarizado” da RSS – baseado sobretudo numa abordagem de *train-and-equip* e de *capacity-building* –, e o sucesso ou insucesso da implementação da RSS, particularmente a nível da urgência que a estabilização a curto prazo implica?

Como tenho procurado defender e como tentei recuperar enquanto *EUTM Mali Force Commander*, é preciso abordar o problema na sua perspetiva imediata, em simultâneo com a perspetiva de médio e longo prazo. À medida que a situação de instabilidade vai sendo reduzida, pode-se então colocar o esforço mais na segunda em detrimento da primeira. Naturalmente que estes objetivos não são fáceis, em contextos de conflito, requerem esforços internos de estabilização política e entendimento e negociação étnica e social, e esforços externos de tempo, resiliência e paciência estratégica. O conhecimento de ambientes pós-conflito não é muito significativo, porquanto estes problemas tendem a requerer muito tempo para encontrar o estádio

“pós-conflito”. No entanto, não considero que a RSS deva ser baseada apenas num modelo militarizado. Conseguir segurança sem facilitar o desenvolvimento não gera, em princípio, as boas oportunidades para a estabilidade. Contudo, também devo referir que as vertentes da RSS mais vocacionadas com o desenvolvimento, necessitam de uma muito forte coordenação para poder produzir um efeito sinérgico verdadeiramente eficaz. Resumindo, a abordagem da RSS, necessita de uma intervenção abrangente, normalmente priorizando a emergência da segurança, mas requerendo uma articulação com as vertentes destinadas ao desenvolvimento, através de um eficaz mecanismo de coordenação e de análise, que permita o equilíbrio das diferentes ações conforme a evolução da situação.

7. Tendo como base a sua experiência nesta área, considera que a RSS contribui efetivamente para erigir os alicerces da paz sustentada e do desenvolvimento a longo prazo?

Considero que a RSS é um instrumento essencial para se atingirem esses objetivos. Tenho a consciência de que exige um esforço interno e externo muito grande e prolongado no tempo, muitas vezes desafiado ao longo do caminho, e que implica uma muito boa coordenação entre as suas diferentes vertentes. Julgo que é mais fácil e eficiente conduzi-la em situações de ausência de conflito, dependendo naturalmente do pedido local respetivo, e em situações de conflito sendo mais dificultada é absolutamente essencial, privilegiando e sincronizando as suas diferentes vertentes consoante a evolução da situação. A alternativa à sua aplicação, facilita a adoção de outros modelos que podem parecer mais simples e atrativos para algumas audiências alvo, mas que não contribuem para a resolução das causas da instabilidade e que comportam riscos para a área e para as regiões que a circundam.

## Entrevista n.º2 | 8, 13 de abril de 2022

Major-General Paulo Neves de Abreu, Comandante da EUTM RCA entre 19 de setembro de 2020 e setembro de 2021; Diretor Coordenador do Estado-Maior do Exército (EME).

### 1. Quais as características de um setor de segurança eficaz e responsável (*effective and accountable*)?

Acima de tudo, é essencial a **transparência** dos processos e a **integração** dos diversos agentes num projeto comum. Cada organização, grupo profissional ou social interveniente neste processo tem os seus próprios interesses e pretende desenvolver os seus projetos o mais rapidamente possível. A maior dificuldade é construir uma **liderança** reconhecida que gira essas condicionantes e consiga definir as prioridades comuns, nomeadamente para o investimento de recursos, que como bem sabe são sempre escassos.

### 2. Por que motivo(s) o princípio de *national ownership* é central e fundamental para a implementação da RSS?

Não é normalmente bem aceite pelas instituições de países em crise, a ingerência na sua governação, a qual sofre geralmente de corrupção e má gestão de recursos. Quando somos “convidados”, como parceiros, a participar nesse tipo de projetos, normalmente é por razões de falta de financiamento, sendo a necessidade de aconselhamento, uma condição imposta para ter acesso à primeira.

Por outro lado, ao procurarmos fazer do nosso modo, muitas vezes, chocamos com princípios e valores diferentes dos nossos, pelo que a médio/longo prazo, se não envolvermos os locais no projeto de modo que se apropriem dele como sendo eles mesmos os criadores do mesmo (dividendos políticos, sociais ou económicos), não conseguiremos que os recursos investidos venham a potenciar o desenvolvimento social e económico pretendido.

### 3. Quais os principais desafios (internos e externos) que se colocam à implementação da RSS na República Centro-Africana?

Como principais desafios para a implementação da RSS, salientaria a corrupção e falta de transparência dos processos, que associada ao modo de financiamento destes projetos, e leva a que as verbas não sejam disponibilizadas onde e quando podem fazer a diferença.

Para além disso, é importante que os parceiros internacionais alinhem estratégias, o que nem sempre é fácil, devido às rivalidades e diversos interesses económicos próprios de cada ator.

#### 4. A instabilidade característica do setor de segurança dos Estados em situação de fragilidade impele as populações a procurar fontes alternativas de segurança – Quem são elas? Conhece algumas? Quais os fatores que estão na origem desta instabilidade interna?

Cada região tem características próprias que foram sendo moldadas ao longo da história, quer pela sua geografia ou clima, quer pelas migrações dos diversos povos que aí interagiram. A África ainda hoje, tem bastante enraizado, um conceito social de pertença a uma determinada etnia, um laço muito mais fortes que qualquer sentimento patriótico.

Ora estas pessoas, sempre conheceram a insegurança, sempre viverem sem serviços públicos devido ao isolamento e reduzida rede viária, e aprenderam a sobreviver o dia a dia, gerindo a sua vida, garantindo a sua própria segurança física ou submetendo-se à presença de um elemento que impunha as regras, seja o governo ou um grupo armado local.

No caso da RCA, tomei contacto com uma realidade onde os agricultores locais confrontavam-se com os pastores nómadas, onde aldeias eram obrigadas a minerar para grupos rebeldes, ou onde as estradas eram controladas e taxadas por elementos desses grupos armados, mas também pelas próprias Forças de Segurança que os deviam proteger.

A falta de desenvolvimento económico, a falta de possibilidades de emprego e de criar condições de sustentar às famílias cria uma tendência das populações se juntarem à marginalidade e para se associarem a grupos armados que são mais um problema de polícia do que militar.

A dimensão dos territórios e dispersão da população também ajuda a este vazio de autoridade de estado, sendo muito difícil de proteger as populações que se encontram longe das forças das Nações Unidas.

#### 5. Sobre o grupo Wagner, o que pode dizer?

O Wagner é uma empresa de segurança privada e a sua atuação na RCA surge como consequência de acordos económicos celebrados entre a Rússia e a RCA, que tem como principal objetivo controlar as zonas mineiras no país nas quais a Rússia

mantém acordos. A Segurança do Presidente integrava também alguns elementos do Wagner – quando uma coligação de grupos armados (CPC) que tinha como objetivo destituir o Presidente e ocupar a capital, a ajuda ao governo foi dada pela Rússia e pelo Ruanda. Cada golpe de Estado, que têm lugar periodicamente, destrói tudo o que foi possível construir até aquele momento, constituindo um retrocesso nos objetivos alcançados.

Por iniciativa da França, a UE decidiu suspender a fase de treino operacional e formação assegurada pela EUTM, dada a cooperação de forças treinadas pela missão com o grupo Wagner e as implicações que tais circunstâncias teriam na credibilidade da União. Apesar de ser uma preocupação legítima, vem colocar desafios acrescidos à já deteriorada conjuntura securitária, na medida que os vazios/lacunas de segurança deixados pela retirada das forças da UE serão, certamente, aproveitados e preenchidos por grupos armados. Esta situação irá, paralelamente, fomentar ainda mais a identificação das populações com o Wagner e, conseqüentemente, a sua legitimação, uma vez que é o grupo que provê armamento e formas de proteção pessoal às populações.

6. Quais as particularidades dos ambientes pós-conflito? Poderá este contexto securitário específico influenciar a opção por um modelo “militarizado” da RSS – baseado sobretudo numa abordagem de *train-and-equip* e de *capacity-building* –, e o sucesso ou insucesso da implementação da RSS, particularmente a nível da urgência que a estabilização a curto prazo implica?

Um ambiente pós-conflito é materializado pela falta de infraestruturas e serviços do estado, pela falta de segurança e conseqüentemente pela falta de comércio e condições de fixação das populações.

Como referi anteriormente, as forças militares estão presentes para garantir condições para a implantação dos diversos atores e parceiros. No entanto se puder usar uma metáfora, não devemos querer construir uma casa pelo telhado. Tal como ocorreu na história da Europa, as populações sempre se fixaram onde existiam condições de segurança. Porque eram os locais onde podiam ser desenvolvidas as atividades e progressivamente ir aumentando e melhorando as condições de vida iniciais. O RSS é sem dúvida essencial para criar essa malha necessária ao desenvolvimento. Mas muitos recursos acabam por ser desperdiçados, quando são por exemplo, construídas escolas que são uma infraestrutura essencial sem garantir a presença permanente de forças que as protejam, leva a que os grupos armados aí se instalem ou as pilhem e destruam as instalações.



Poderão existir diversas abordagens e cada uma delas deverá ser constantemente reavaliada consoante as tendências em curso. Dito isto posso apresentar alguns contributos, uma força quando é criada, tem de seguir um processo de formação, equipamento e emprego consolidado das capacidades. Existe a necessidade de formar e equipar essa força com armamento e viaturas blindadas. É importante que estas forças sejam formadas nos materiais que irão usar, que sejam equipadas com viaturas capazes de garantir a proteção dos seus ocupantes em caso de emboscadas, e tenham a mesma mobilidade, ou superior, que o adversário.

Estas Forças poderiam então ser localizadas em aquartelamentos sobre os principais eixos de comunicação. Estas medidas permitiriam alargar uma rede de itinerários seguros, que por sua vez ajudariam à implantação e circulação de um comércio regular, e permitiria a fixação de populações em busca de oportunidades de trabalho e desenvolvimento de infraestruturas e serviços a essas populações. Sobre a urgência do processo, a construção da paz leva o seu tempo, irá ter retrocessos, e as próprias pessoas levam o seu tempo até voltar ao normal, até perdoarem os acontecimentos.

6. Tendo como base a sua experiência nesta área, considera que a RSS contribui efetivamente para erguer os alicerces da paz sustentada e do desenvolvimento a longo prazo?

Sim, é mais uma ferramenta que temos de utilizar, em conjunto com os outros programas de desenvolvimento. A paz e prosperidade constroem-se lentamente e pode ser rapidamente destabilizada, reduzindo drasticamente a qualidade de vida das populações em países com conflitos.

O que sabemos é que juntos conseguimos ver e estudar melhor os problemas e propor as melhores soluções, que se corretamente monitorizadas poderão constituir-se como um mecanismo preventivo de crises e criadores de uma paz sustentada.

## Entrevista n.º3 | 31 de maio de 2022

Dr.<sup>a</sup> Carole Berrih, Diretora da *Synergies Cooperation*; Investigadora no Centro de Estudos e Pesquisas em Diplomacia, Administração Pública e Política (CERDAP2) da *Sciences Po Grenoble*.

1. What are the limitations of implementing a state-centric approach to security sector reform in a state like Mali, whose security architecture is hybrid, characterized by fragmentation and the consequent sharing of public authority by formal and informal actors? What are the factors behind the resistance from the international community and local elites to the integration of non-state actors in reform processes?

I believe this is the reason why the French intervention doesn't work. French people have been quite blind to the real causes of the conflict, and there are some difficulties. The first difficulty is that the French military and the government don't understand the roots of the conflict – they have been only talking to high government officials and they don't understand that the conflict that they have been involved in is not a conflict of the government against some armed groups. The armed groups are composed by people from the communities and so the way that the French have developed their military operation does not take this into account – for them there is an enemy they should neutralize and at the end come out victorious, and it cannot work this way because the people who are fighting against the government are not external actors and you have actually a quite large number of people who decide to join those armed groups and everything is actually enshrined in a context where the people don't respect the authorities.

There's a hybrid governance, there are places/regions of the country where you have absolutely no Malian officials, the people are completely forgotten, there is no food, there is no schools, you don't have any health facilities, so when the armed groups are actually providing, in those regions sometimes what I call an alternative model of society, they provide now health, some economic opportunities and they are not only destroying, they are also recreating something that was lacking. So, the fact that you have those French military coming and saying "okay, we are going to neutralize everything", well, even if they manage to take this armed groups away, the state is not there anyway, so you have a vacuum. This is actually not a real vacuum – there is another model of society that is just not from the official state. I believe it's not possible to work in Mali or in these kind of countries without knowing this. And the lack of respect for the official government by the population as I was saying, is more than that, it is a real crisis of governance. The population doesn't consider that the government officials are their representatives – the

governments are corrupted, you have many huge scandals involving officials, including in the security sector. So, when the previous government was overthrown by the military junta, many people were not complaining or manifesting against it, they were saying 'okay, finally we may have something going on that could change and now we can have more security'. And the French haven't understood it or if they have, they decided to not act upon it because they are still in their old habits of supporting a government even though these governments violate human rights standards, are corrupt in total impunity.

There is an NGO called ACLED that has been checking every casualty in Sahel due to the conflict and they have been trying to see if the civilian deaths have been caused by terrorist groups, by military groups of the regular army or by those *vigilant security groups*. And they found out that there are more people killed by the formal military and vigilante groups than by the terrorists. At the end of the day, the French continue their military support without even condemning these actions. And I think people were fed up with the situation. There is a general demonstration that the people can't support the French way of doing things, this arrogance, not listening to the people. And I think this is also because their counterparts are the Malian government and the previous government (as well as this new junta but for different reasons) was completely disconnected from the people. There is a real decentralization of power.

Continuing not seeing this crisis of governance (in the relations between those who govern and those who are governed) can only lead to bad decisions, to a poor understanding of the situation and to bad strategies, and this is exactly what happened to France, when being asked to leave "as quickly as possible".

2. What are the implications of France's markedly military approach in Mali, underlying a quasi-neocolonial posture, for the pursuit of the objectives of stabilizing the national and regional security situation on the one hand, and consolidating a national anti-French sentiment on the other?

When I discuss this with people from civil society organizations, they say it's not an "anti-French sentiment", it's an "anti-French government or French military", but at the end of the day, there is a dissemination of an anti-French sentiment that goes beyond the military, it also touches the economic sectors (allegations of given preference to French companies, when decided for the aid sector). The fact that France is the main actor there and that they were at the forefront of all the military support, was a big mistake and it resulted in propaganda campaigns – the Russian and that of the junta's – which really echoed in the population more generally this sentiment. Of course, you have the colonization but after that, France has been supporting corrupt governments, against

their own populations and there were discussions about stealing of goods, like minerals in the whole region, and so this countries' populations believe the French are there mostly for economic reasons.

Today when you speak to civil society actors, they are really against the French arrogance that you can see everywhere – as well as in the way France is reacting. For example, you have this military coup in Mali, but you also had, a few weeks or even days before, a military coup in Chad, and the French president was seating next to the new power, applauding, without thinking about the constitutional framework; and in the case of Mali, it was totally opposite. They were saying it was terrible for the sake of democracy and we should not do this. So, you have this kind of double standards between the countries and a lot of people couldn't understand why they had this double discourse. I've talked to some people, and they told me that it's not so difficult to understand because they know that in Chad there will be a continuation of military support and power, but in Mali it is a completely new power. And so, what you can see is the same situation in two countries having different discourses – French supporting an illegitimate government on one side and one that they legitimize because it's their 'friend'.

So, they have this sentiment that France is still playing the way they used to play just after the independence, and this is very badly perceived. People are fed up with this way of thinking and this is even more complicated now that you have new actors in the region. Maybe the French underestimated the fact that Russia was trying to become bigger there and that Wagner was just around the corner. There are now some French military actors realizing that they should have done things differently and there is more consciousness of the limitations of the French military strategy. They don't understand how things work on the field and there is a disconnection between the central level in Paris and what is going on in Mali, Niger and Chad and that may be part of the problem.

3. Do you think that France's decision to withdraw from Operation Barkhane, and the suspension of the operational training and training phase provided by EUTM Mali, will contribute to the deterioration of the security situation in Mali and the creation of power vacuums, consequently paving the way for a rapprochement with states such as Russia, China, and Turkey?

It's not that it will result in a vacuum, but I think Russia and China have always been around and are now taking a bigger part, and for instance Russia, as part of its propaganda has been supporting the French withdrawal. So, it's not really paving the way, but it is a parallel situation, one goes with the other, they are very much linked. But I don't think that the Malian government would have supported Barkhane withdrawal if

Russia was not there. Regarding the deterioration of the security situation, I think we can already see it. Just a few weeks ago you had the Moura massacre. MINUSMA was not very far away but it could not enter. People were saying that terrorists were there. These are very serious violations to the international human rights law. So, the people that are more at risk still are in this situation, it has been worsening and it's always the civilian population targeted, now especially by Wagner together with the army more than ever. When France was there, this still happened, but at least to the extent that we now about, the army was not involved. Now, there are no limits. Malian forces don't want any investigation to these incidents.

4. What is the political-security impact of the Wagner group's presence in Mali? Is a resumption of the operations and missions implemented to support security institutions conceivable, given the spreading presence of this private security company in the country?

We can compare the Wagner presence with other countries. In Central African Republic in the beginning people were quite happy with them and now we are seeing a lot of human rights violations, and this is already starting in Mali, even though they are not supposed to be there right now. So, for the civilian population it's becoming worse and worse and now you have very important confrontation between France and Russia but it's also starting to affect the relations within the region (G5 Sahel) and increasing tensions between Mali and Niger. If Mali continues to work with Wagner, it's direct neighbor Niger, who's supposed to be a friend of democracy and of France, Europeans, and Americans, will lead to even more tension. During this time, the terrorist groups continue fighting and killing people so it's quite concerning, because not a lot of attention has been currently given to fight the spread of such groups.

Notwithstanding the constant reports of Barkhane's success in the fight against terrorist groups, their neutralization does not necessarily result in improved security for the populations. One day, the French will have to stop and think about what they have been doing and come up with a new strategy to achieve an improvement in the situation, especially in the context of Wagner's actions. I do not believe that the resumption of Barkhane is possible at the moment, as it goes beyond even the speeches and existing tension at the political level. It is a much bigger problem than France and Mali, especially in the context of the war in Ukraine, there is opposition from the Russian government that is much bigger than the Sahel region, so I don't know where the situation is heading, but I know it is not for the better than it was before.



---

## **ANEXOS**

## **LISTA DE ANEXOS**

**Anexo A** - Anexo 2 do Acordo de Paz e Reconciliação no Mali (2015)





**ANEXO A**

---

Anexo 2 do Acordo de Paz e Reconciliação no Mali (2015)

Paraphé à Alger, le 1<sup>er</sup> Mars 2015

## ANNEXE 2 : Défense et Sécurité

### I. Mesures sécuritaires intérimaires

Sous l'égide de la Sous-commission Défense et Sécurité du Comité de Suivi du présent Accord, il est créé une Commission Technique de Sécurité (CTS) qui reprend les attributions de la Commission Technique Mixte de Sécurité (CTMS) issue de l'Accord de Ouagadougou et élargie le 16 Septembre 2014 à Alger:

#### a. Participation effective des représentants du Gouvernement et de la *Coordination* et de la *Plateforme* à la CTS et aux Equipes Mixtes d'Observation et de Vérification (EMOVs) élargies, y inclus les antennes dans les régions

- La CTMS élargie poursuivra ses missions jusqu'à la mise en place effective de la CTS ;
- La CTS inclut six représentants des forces armées et de sécurité du Mali ; trois représentants de la *Coordination* et trois représentants de la *Plateforme*. Elle comprendra deux représentants de la MINUSMA (y inclus le président de la CTS) et un représentant de chacun des membres de l'équipe de la Médiation et des forces internationales en présence.
- La CTS est chargée notamment :
  - d'observer le cessez-le-feu entre les Parties ;
  - d'enquêter sur d'éventuelles violations du cessez-le-feu ;
  - de mettre à jour les arrangements sécuritaires et les vérifier ;
  - de procéder à l'identification et la validation des sites de cantonnement ; et
  - de soutenir techniquement le processus d'intégration des ex-combattants.

#### b. Mise en place du Mécanisme Opérationnel de Coordination (MOC) et des patrouilles mixtes

- Dans les 60 jours suivants la signature de l'Accord, il est institué sous l'égide de la CTS un Mécanisme Opérationnel de Coordination (MOC) et des patrouilles mixtes ;
- La CTS proposera les termes de référence détaillés du Mécanisme Opérationnel de Coordination (MOC), y compris sa composition et ses missions. Les termes de référence détermineront, sur une base inclusive et consensuelle, le nombre de représentants des forces armées et de sécurité et de la *Coordination* et de la *Plateforme* au sein du MOC ;
- Ce mécanisme sera coordonné par un officier des forces armées et de sécurité secondé par un représentant de la *Coordination* et un représentant de la *Plateforme* ;

Paraphé à Alger, le 1<sup>er</sup> Mars 2015

- Un Décret définira la composition, les missions, et le mode de fonctionnement de la Commission d'Intégration sous l'autorité du Président de la République, qui désignera une personnalité compétente et consensuelle pour en assurer la présidence ;
- Dans les 90 jours suivant la signature de l'Accord, la Commission d'Intégration, en coordination avec le Conseil National pour la RSS, établira les critères, les quotas et les modalités de l'intégration des combattants dans les corps constitués de l'Etat y compris au sein des forces armées et de sécurité, et de l'harmonisation des grades ;
- Sur cette base, les mouvements soumettront la liste de leurs combattants candidats à l'intégration et le gouvernement prendra les mesures appropriées pour leur intégration dans un délai qui n'excédera pas six mois suivant la signature de l'Accord, sous la supervision de la Commission d'Intégration et du Conseil National pour la RSS ;
- La Commission d'Intégration, en coordination avec le Conseil National pour la RSS, formulera des propositions sur les modalités d'attribution des grades et de reclassement. Les membres des mouvements anciennement officiers des forces armées et de sécurité seront réintégrés au moins aux mêmes grades. Ceux qui ne remplissent pas les conditions et ceux qui choisiront de ne pas être intégrés pourront bénéficier d'une pension de retraite, d'une pension proportionnelle ou d'une pension d'invalidité ou tout autre arrangement suivant le cas.

### III. Processus de Désarmement, de Démobilisation, et de Réinsertion (DDR)

Dans les 60 jours suivant la signature de l'Accord, il sera mis en place, une Commission Nationale pour le DDR

- Cette Commission Nationale DDR travaillera en étroite coopération avec le Comité de Suivi du présent Accord ;
- Un Décret définira la composition, les missions, et le mode de fonctionnement de la Commission Nationale DDR sous l'autorité du Président de la République, qui désignera une personnalité compétente et consensuelle pour en assurer la présidence.
- La Commission Nationale DDR comprendra un organe politique de haut niveau, des sous-commissions techniques qui travailleront en parallèle et en coopération, ainsi que des antennes opérationnelles au niveau des régions.
- Les sous-commissions techniques seront composées d'experts et de représentants des forces armées et de sécurité, de la Coordination et de la Plateforme, ainsi que des ministères compétents, et de représentants des communautés.

Paraphé à Alger, le 1<sup>er</sup> Mars 2015

- Dans les 120 jours suivant la signature de l'Accord, la Commission Nationale DDR, en collaboration avec le Comité de Suivi du présent Accord, adoptera un programme national de DDR inclusif, cohérent et accepté par tous, y compris des besoins en mobilisation de ressources.
- La Commission Nationale DDR bénéficiera d'un appui technique de la MINUSMA et des autres partenaires.
- Les frais de fonctionnement de la Commission Nationale DDR et des antennes régionales seront pris en charge par le gouvernement avec l'appui des partenaires.
- Le programme DDR sera mis en œuvre avec l'appui requis de tous les démembrés de l'Etat malien et des partenaires.

#### IV. Redéploiement des Forces armées et de sécurité

Dans les 60 jours suivant la signature de l'Accord, le MOC, à travers la CTS, proposera à la Sous-commission Défense & Sécurité du Comité de Suivi de l'Accord, un plan et un calendrier détaillés de redéploiement des Forces armées et de sécurité reconstituées au Nord Mali.

- Ce plan et ce calendrier de redéploiement seront basés sur le plan de mise en œuvre des arrangements sécuritaires pour le Nord du Mali et devront prendre en compte l'environnement, les menaces, et les besoins sécuritaires.
- Les unités reconstituées et déployées seront entièrement équipées et prises en charges par l'Etat malien.
- Le redéploiement des forces armées et de sécurité reconstituées prendra en compte les besoins de protection des populations et de sécurité intérieure, de défense de l'intégrité du territoire, de sécurisation des frontières et de lutte contre le terrorisme.

#### V. Réforme du Secteur de la Défense et de la Sécurité

a. Dans les 60 jours suivant la signature de l'Accord, le décret portant création du Conseil National pour la RSS sera révisé afin d'accroître la représentation des mouvements signataires de l'Accord et des différentes communautés et de convenir des réformes et du plan de mise en œuvre.

- Dans les 90 jours suivant la signature de l'Accord, le CN-RSS fera procéder à une évaluation détaillée du système de défense et de sécurité, avec l'appui des partenaires et incluant la consultation des populations, en vue de déterminer les axes de réforme prioritaire du secteur.
- Le CN-RSS définira en outre les responsabilités et missions des différents acteurs du secteur de la sécurité, en tenant compte de la diversité des

Paraphé à Alger, le 1<sup>er</sup> Mars 2015

espaces géographiques (villes, villages, brousse, espaces désertiques, axes de circulations, points de passage obligés, et espaces frontaliers) et suivant les objectifs poursuivis (protection des populations, justice, incarcération et exécution des sentences judiciaires, lutte contre les désastres naturels, actions offensives, rassemblement de preuves, enquêtes, défense du territoire, gestion des frontières, renseignement, gestion et supervision des institutions de sécurité, etc.).

- Le CN-RSS veillera à renforcer le contrôle et la supervision des forces armées et de sécurité aux niveaux national et local et à promouvoir le respect des lois et de l'état de droit.

**b. Mise en place de la Police territoriale**

- Dans les 12 mois suivant la signature de l'Accord, une loi créant et définissant les compétences de la nouvelle police territoriale sera adoptée. Elle précisera également les relations de la police territoriale avec les autres structures de sécurité, sa composition et les modalités de recrutement, la formation, ainsi que le rattachement hiérarchique et les modalités de commandement et de contrôle.

**c. Mise en place des Comités Consultatifs locaux de Sécurité (CCLS)**

- Dans les 60 jours suivant la signature de l'Accord, des Comités Consultatifs locaux de Sécurité (CCLS) seront créés par décret au niveau régional, en priorité, et au niveau communal ensuite (un CCLS pour chaque région et basé dans la capitale régionale, et un CCLS dans chaque commune).
- Les CCLS incluront les acteurs de la sécurité et de la justice au niveau local, y compris les représentants de la nouvelle police territoriale, et des représentants des communautés et des autorités traditionnelles, religieuses et coutumières, des membres de la société civile y compris les associations de femmes et de jeunes. Les CCLS émettront des avis et recommandations à l'endroit de l'exécutif local et des acteurs de la sécurité, et contribueront à l'échange d'informations, à la sensibilisation et à une meilleure prise en compte des préoccupations de ces populations.
- Les CCLS se réunissent, au moins une fois par mois, pour évaluer la situation sécuritaire et formuler des recommandations.

taman

