

XIII SARI



Governança multinível e segurança regional: análise da Operação Barkhane da Força Conjunta do G5 Sahel

Multi-level governance and regional security: an analysis of Operation Barkhane and the G5 Sahel Joint Force

Larissa Locatelli¹ , Maria Julia Silveira de Jesus Machado¹ 

¹Universidade Federal de Santa Maria , Santa Maria, RS, Brasil

Resumo

A região do Sahel consolidou-se, no início do século XXI, como um dos principais epicentros da instabilidade geopolítica global, marcada pela sobreposição de crises securitárias, humanitárias, ambientais e institucionais. Diante da natureza transnacional das ameaças e da fragilidade dos Estados sahelianos, a segurança regional passou a ser estruturada por meio de arranjos cooperativos que extrapolam o modelo tradicional centrado no Estado soberano. Nesse contexto, este artigo analisa a segurança regional no Sahel a partir da articulação entre a Teoria do Complexo de Segurança Regional (TCSR), a governança multinível e a paradiplomacia, com foco na atuação da Força Conjunta do G5 Sahel (FC-G5S) e sua interação com a Operação Barkhane. Argumenta-se que o Sahel configura um laboratório de governança securitária fragmentada e multiescalar, no qual a autoridade e a tomada de decisão são compartilhadas entre atores locais, nacionais, regionais e internacionais. A partir de uma abordagem qualitativa e analítica, o artigo demonstra que, embora o G5 Sahel represente um esforço de apropriação regional da agenda de segurança, sua operacionalização ocorre dentro de uma arquitetura híbrida profundamente dependente de atores externos, o que gera tensões entre cooperação internacional, autonomia regional e legitimidade política. Conclui-se que a governança multinível oferece um arcabouço fundamental para compreender tanto os avanços quanto os limites das respostas regionais às ameaças transnacionais no Sahel.

Palavras-chave: Sahel; Segurança regional; Governança multinível; G5 Sahel; Paradiplomacia

Abstract

The Sahel has emerged as a key epicenter of contemporary geopolitical instability, characterized by overlapping security, humanitarian, and environmental crises. In response to the transnational nature of threats and state fragility, this article examines regional security in the Sahel through the lenses of Regional Security Complex Theory, multi-level governance, and paradiplomacy. Focusing on the Joint Force of the G5 Sahel and its interaction with Operation Barkhane, the article argues that the Sahel represents a laboratory of fragmented and multiscalar security governance. Using a qualitative approach, it shows that while the G5 Sahel reflects an effort toward regional ownership of security, its operation within a hybrid architecture remains heavily dependent on external actors, generating tensions between international cooperation, regional autonomy, and political legitimacy.

Keywords: Sahel; Regional security; Multi-level governance; G5 Sahel; Paradiplomacy

GOVERNANÇA MULTINÍVEL E SEGURANÇA REGIONAL NO SAHEL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

A região do Sahel, que se estende do Atlântico ao Mar Vermelho e abriga mais de 150 milhões de pessoas, consolidou-se no início do século XXI como um dos principais focos de instabilidade geopolítica global. Caracterizada como uma “fronteira da fragilidade”, a região enfrenta uma sobreposição de crises humanitárias, ambientais e securitárias que excedem as capacidades individuais dos Estados nacionais. Conflitos armados, extremismo violento e os efeitos das mudanças climáticas atuam de forma interligada, funcionando a degradação ambiental como um multiplicador de ameaças que agrava a insegurança alimentar, impulsiona deslocamentos populacionais e intensifica a instabilidade regional.

Nesse contexto, o Sahel pode ser compreendido como um Complexo de Segurança Regional, nos termos da Escola de Copenhague, no qual as dinâmicas de securitização dos Estados estão profundamente interdependentes e não podem ser analisadas isoladamente. A atuação de grupos armados não estatais com ambições transnacionais, como a Al-Qaeda no Magrebe Islâmico e o Estado Islâmico no Grande Saara, explora fronteiras porosas e lacunas de governança, transformando a insurgência jihadista em um fenômeno de alcance regional. É diante dessa interdependência

securitária e da natureza transfronteiriça das ameaças que surge a Força Conjunta do G5 Sahel (FC-G5), criada em 2017 como uma iniciativa de cooperação militar entre Burkina Faso, Chade, Mali, Mauritânia e Níger, possuindo o mandato ambicioso de:

combat terrorism, drug trafficking and human trafficking in order to create a secure environment by eradicating the actions of terrorist armed groups and other organized criminal groups; contribute to the restoration of state authority and the return of displaced persons and refugees; facilitate humanitarian operations and the delivery of aid to the affected populations and contribute to the implementation of development actions in the space of the G5 Sahel.¹

Essa configuração pode ser analisada à luz da g5overnança multinível (GMN), entendida como a dispersão de autoridade para além do Estado nacional. No Sahel, a GMN manifesta-se na partilha de competências e na coordenação entre diferentes níveis de governança, mas sua aplicação em um contexto de conflito e fragilidade estatal revela tensões entre cooperação internacional e autonomia regional. Assim, o artigo examina como a governança multinível se materializa na segurança regional do Sahel, a partir da interação entre a FC-G5 e a Operação Barkhane, questionando sua capacidade de produzir segurança sustentável ou se tende a reproduzir dependências e ignorar causas estruturais da instabilidade.

FUNDAMENTOS CONCEITUAIS: SEGURANÇA REGIONAL E GOVERNANÇA MULTINÍVEL

A compreensão da segurança no Sahel contemporâneo exige um arcabouço teórico que transcenda as limitações do realismo clássico e sua ênfase exclusiva no Estado soberano como unidade de análise isolada. Nesse contexto, a Teoria do Complexo de Segurança Regional (TCSR), desenvolvida por Barry Buzan e Ole Wæver, oferece a base necessária para capturar a teia de interdependências que define a região. A TCSR postula que a segurança de cada Estado em uma determinada geografia está intrinsecamente ligada à dos seus vizinhos, formando um “complexo” no qual as dinâmicas de ameaça e vulnerabilidade se propagam através das fronteiras. Percebe-

¹ ACCORD. The Joint Force of the G5 Sahel. Conflict Trends, n. 2, 18 set. 2018. Disponível em: <https://www.accord.org.za/conflict-trends/the-joint-force-of-the-g5-sahel/>. Acesso em: 14 jan. 2026.

se, assim, que essa interdependência securitária é o critério fundamental que define os limites de uma região para fins de análise de segurança, mais do que meras continuidades geográficas ou afiliações culturais.

A aplicação da TCSR ao Sahel revela uma dinâmica de securitização intensa e multifacetada, na qual a segurança do Estado é constantemente desafiada por ameaças que emanam tanto da própria sociedade quanto de espaços transfronteiriços. Como aponta Márton Varga (2020, p. 50), a África é um continente em constante mutação, onde “the social structure, the security system, the challenges of the sustainable peace and development are constantly mutating”. No Sahel, a fragilidade dos Estados, caracterizada pela limitada capacidade de projetar autoridade sobre seus territórios e de prover serviços básicos à população, acaba por criar vastos vácuos de poder, que são prontamente preenchidos por uma miríade de atores não estatais, incluindo grupos armados que oferecem formas alternativas de governança e segurança, explorando queixas locais e exacerbando tensões étnicas e sociais.

Nesse contexto de securitização intensa, multifacetada e transescalar, o conceito de governança multinível oferece um arcabouço teórico capaz de aprofundar a compreensão sobre como políticas de segurança são formuladas, implementadas e negociadas em ambientes marcados por instabilidade e fragilidade estatal, como o Sahel. Se, conforme evidenciado, as ameaças à segurança extrapolam o domínio militar e atravessam dimensões sociais, ambientais e transfronteiriças, torna-se insuficiente concebê-la como uma competência exclusiva do Estado nacional. Essa leitura é formalizada na definição clássica de Marks (1993), segundo a qual.

Encontra-se o termo “Governança Multinível”, que representa: [...] a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers, supranational, national, regional, and local, resulting from a broad process of institutional creation and decision-making reallocation that has shifted some functions previously held by the state toward supranational and local–regional levels.” (Marks, 1993, p. 392).

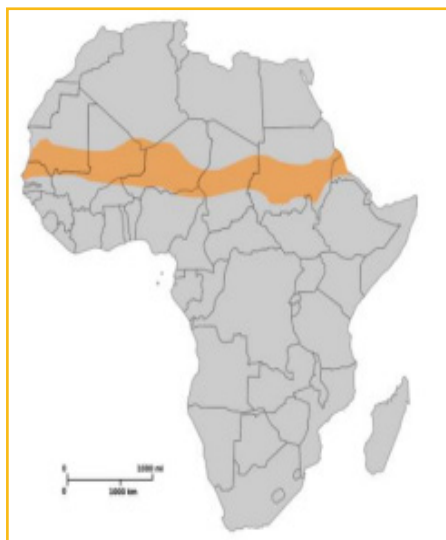
À luz dessa perspectiva, iniciativas como o G5 Sahel deixam de ser interpretadas apenas como mecanismos de cooperação interestatal, passando a ser entendidas como estruturas que conectam níveis locais, nacionais, regionais e internacionais em um sistema contínuo de coordenação, negociação e redistribuição de competências em matéria de segurança (Hooghe; Marks 2003). Simultaneamente, os impactos diretos da insegurança, como o avanço de grupos armados, fluxos de deslocados e crises humanitárias, recaem de maneira mais intensa sobre autoridades locais e governos subnacionais, que frequentemente se veem compelidos a atuar mesmo com limitada autonomia forma e é neste ponto de alta tensão local que a paradiplomacia se insere como um elemento analítico complementar à governança multinível.

Ao considerar a atuação internacional de entes subnacionais, a paradiplomacia permite observar como autoridades locais e regionais no Sahel passam a estabelecer relações diretas com organizações internacionais, agências humanitárias e atores externos, especialmente em áreas como segurança humana, desenvolvimento local e gestão de crises (Junqueira, 2017). Por fim, propõem-se a combinação entre a Teoria do Complexo de Segurança Regional, a g5overnança multinível e a paradiplomacia permite compreender o Sahel não apenas como um espaço de difusão de ameaças, mas como um verdadeiro laboratório de governança securitária fragmentada e multiescalar.

REGIONALIZAÇÃO DA SEGURANÇA NO SAHEL: CONTEXTO HISTÓRICO E FORMAÇÃO DA FC-G5

O Sahel é uma região de transição localizada ao sul do deserto do Saara, estendendo-se transversalmente do oeste ao leste da África e abrangendo países como Gâmbia, Senegal, Mauritânia, Mali, Burkina Faso, Argélia, Níger, Nigéria, Camarões, Chade, Sudão, Sudão do Sul e Eritreia (Moraes, 2020).

Figura 1 – Faixa de extensão do Sahel



Fonte: Moraes (2020, p. 37)

A região é altamente vulnerável a ameaças assimétricas e crises humanitárias, condicionadas pela escassez de recursos, pela mobilidade populacional e pelos impactos das mudanças climáticas, que intensificam a instabilidade socioeconômica (Moraes, 2020). A diversidade étnica, associada à fragilidade das instituições estatais, intensifica a conflitualidade, enquanto a porosidade das fronteiras favorece redes ilícitas transnacionais, evidenciando a limitada capacidade de controle territorial dos Estados (Pinto, 2014, p. 2; Moraes, 2020, p. 40). Nesse contexto, a noção de segurança regional é central para compreender a instabilidade no Sahel.

Partindo de uma análise sob a perspectiva histórica, a definição da faixa de fronteira saheliana pelos colonizadores europeus teve como objetivo a separação do norte e sul do Saara e reafirmar a “não africanidade dos países do Norte” por serem vinculados ao Oriente Médio (Moraes, 2020, p 36-37). Essa divisão baseou-se na lógica colonial de separação por hierarquias de raças e classes, levando como pressupostos a tonalidade da cor da pele e o arabismo. Assim, de acordo com Jourde (2011) esses critérios buscavam separar as comunidades africanas em níveis de civilização, consolidando o racismo estrutural dentro do Islamismo, uma vez que

^{II} Cita-se neste caso: Egito, Marrocos, Tunísia, Argélia e Líbia.

aplicou a subdivisão entre Islã negro e Islã árabe. Com isso, é possível relacionar os atuais conflitos na região do Sahel a essa divisão histórica que buscou hierarquizar a população africana (Diallo, 2021), como as revoltas territoriais no Saara Ocidental, tuaregues no Mali e no Níger e a Guerra Civil argelina (Jourde, 2011, p. 5).

Os persistentes conflitos no Sahel geraram a conhecida “Economia Política de Guerra”ⁱⁱⁱ, cenário este que fomenta o comércio clandestino e são fontes de financiamento políticas á comunidades da região (Diallo, 2021). Tendo isso em mente, analisa-se por meio de Jourde (2011, p. 5) que um evidente desdobramento da Economia Política de Guerra são as rotas comerciais, as quais adaptaram-se às novas dinâmicas regionais. Ademais, a estabilidade na região vem sofrendo abalos na medida em que aumenta a atuação do Al-Qaida no Magrebe Islâmico, ao mesmo passo que as instituições governamentais estão em processo de transição e buscando estabelecer as novas dinâmicas dentro da governanças da região (Jourde, 2011).

Nota-se, portanto, que essa nova proposta institucional que vem sendo construída apoia-se em “alianças regionais e regionalizadas permitem alavancar parte dos objetivos nacionais que, para os Estados, são difíceis, senão impossíveis de almejar numa perspectiva isolacionista e desarticulada.” (Bernardino, 2015, p. 168). Somado a isso, desenha-se também a maior participação ativa em contextos internacionais evidenciados pela transformação da Organização de Unidade Africana (OUA) em União Africana (UA) nos anos 2000, permitindo entender que a região vêm buscando maior dinamismo em seu modelo de governança.

Outrossim, o novo modelo geopolítico adotado confere prioridade aos fatores relacionados a estabilidade da segurança na região do Sahel, bem como o desenvolvimento sustentável, de forma a agir em cooperação com demais atores do sistema (Pinto, 2014; Bernardino, 2015). Dentro desse contexto político de cooperação, governança partilhada e crescentes preocupações com as instabilidades do Sahel, foi estruturada, em 2003, a Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) que de acordo com Bernardino (2015, p. 169) significou um “mecanismo potencialmente

ⁱⁱⁱ Conceito exposto por Jourde (2011) e Clausewitz (1832).

gerador de paz e segurança, onde os atores globais e, principalmente, os regionais assumem um papel estratégico na sua dinamização político-estratégica e na efetiva operacionalização”.

Por fim, apesar da crescente atenção internacional à segurança no Sahel, persistem lacunas analíticas que resultam em interpretações frequentemente superficiais. Predomina uma abordagem global que negligencia as micropolíticas e especificidades locais, deixando de examinar elementos essenciais para desconstruir mitos recorrentes sobre a região (Jourde, 2011, p. 11). Para evitar a dicotomia simplificadora entre violência estatal e grupos terroristas, propõe-se a análise das estratégias de securitização regional do Sahel associadas a iniciativas de desenvolvimento, especialmente aquelas voltadas às comunidades marginalizadas, articuladas com amplo apoio internacional (Bernardino, 2015).

A Evolução das Estratégias de Segurança e a Formação da Cooperação Regional no Sahel

A região do Sahel tem sido um ponto focal de desenvolvimento estratégico das operações de segurança multinível dentro do território do continente africano. Assim, tendo em vista a complexidade dos desafios presentes na região, entendeu-se como primordial a conciliação entre a rede de atores em diversos níveis, sejam eles internos ou multilaterais (Pinto, 2014, p. 3). Para tanto, evidencia-se estratégias securitárias desde 2001 com a “Guerra contra o Terror” praticada pelos Estados Unidos, que ganhou força no cenário internacional, impactando diretamente na criação Pan Sahel Initiative (PSI) (Pinto, 2014, p. 3). Entretanto, o PSI foi substituído, em 2005, pela Trans-Saharan Counterterrorism Partnership (TSCTP) que buscava consolidar as relações bilaterais entre África e Estados Unidos, fomentando ações cívico-militares, potencializadas com a criação do Comando dos EUA para África (AFRICOM)^{IV} em 2007 (Pinto, 2014).

Em paralelo às ações bilaterais EUA-África, a União Europeia (UE) aprovou, em 2011, a Estratégia para a Segurança e Desenvolvimento do Sahel (European Union

^{IV} UNITED STATES. Africa Command. United States Africa Command. Disponível em: <https://www.africom.mil>. Acesso em: 16 jan. 2026.

External Action, s.d.a), que serviria como um mecanismo de cooperação entre a UE e países considerados focais dentro do contexto de instabilidade da segurança regional. Dessa maneira, a ação colaborativa desenvolvida pela União Europeia baseou suas ações em quatro principais âmbitos, sendo eles a “governança, desenvolvimento e resolução de conflitos; coordenação política regional; segurança e primado da lei; e prevenção e luta contra o extremismo violento e a radicalização.” (Pinto, 2014, p. 4). A partir desse mecanismo, cita-se duas principais operações que merecem destaque dentro do quadro PCSD^v no âmbito da governança multinível em ações de segurança regional do Sahel. Nos anos de 2012 e 2013 foram elaboradas - respectivamente - a Missão civil Eucap Sahel e a Missão militar Eutm Mali, ambas com o objetivo de fornecer apoio internacional no combate aos grupos terroristas e auxiliar os governos locais a exercerem a sua soberania (Pinto, 2014; European Union External Action, s.d.b).

A diversidade étnica e tribal do Sahel, somada à pobreza extrema e à fragilidade estatal, intensifica desafios políticos, econômicos e de segurança, exigindo uma abordagem de governança que envolva múltiplos atores nos níveis regional, nacional e internacional (Galito, 2019). Tendo isso em mente, como tentativa de resposta sólida frente a complexidade dos desafios de segurança, países como Burkina Faso, Chade, Mali, Mauritânia e Níger formaram, em 2014, o G5 Sahel, organização que visava coordenar ações de cooperação para mitigar os desafios e implementar projetos de desenvolvimento e integração regional (Abdoul-Aziz, 2023, p. 111-112). Ainda, a organização G5 Sahel buscou estreitar os laços de colaboração com instituições internacionais, como mecanismos de apoio financeiro e capacitação técnica às frentes de atuação. Dessa maneira, é possível entender que

G5 Sahel works closely with international partners such as the African Union, the European Union, and the United Nations to mobilize resources and support for their initiatives. Cooperation between the G5 Sahel countries is vital in addressing the complex challenges facing the Sahel region, and in fostering cooperation and coordination among the member countries (Abdoul-Aziz, 2023, p. 113).

^v UNIÃO EUROPEIA. Serviço Europeu de Ação Externa. The Common Security and Defence Policy. 24 set. 2025. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/common-security-and-defence-policy_en. Acesso em: 16 jan. 2026.

A criação do G5 Sahel significou, portanto, a marca institucional^{vi} da regionalização da segurança, representando a liderança regional africana como atores de mudança frente às problemáticas da região. Ademais, o G5 atua com base em quatro ousados objetivos a serem alcançados, sendo três vinculados ao âmbito desenvolvimentista, nos eixos de infraestrutura e garantia de direitos humanos fundamentais, e ações vinculadas a área de segurança e vulnerabilidade da sociedade (Tull, 2017) partilhadas em mais de 40 projetos registrados no atual Programa de Desenvolvimento Emergencial (PDU)^{vii}. Entretanto, de acordo com Oumarou Sabo Abdoul-Aziz (2023, p. 113) “The G.5 Sahel cannot achieve its objective of combating insecurity in the Sahel without having its own and autonomous Force which will constitute its armed wing”. Esse cenário, portanto, levou os países integrantes a aderirem a resolução nº 2359 de fevereiro de 2017 do Conselho de Segurança da ONU, criando a Força Conjunta do G5 Sahel (FC-G5), conceituada pelo Conselho de Segurança e Paz da UA a atuar como um “sistema de segurança coletiva” (União, 2022). Dessa maneira, entende-se que a FC-G5 Sahel é um mecanismo complementar ao G5 Sahel que busca contribuir nas operações da Arquitetura de Paz e Segurança da União Africana, sendo saudada^{viii} pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em junho de 2017 e reconhecida internacionalmente.

Por fim, cabe destacar que o apoio da comunidade internacional, seja em recursos financeiros ou materiais, é indispensável para a continuidade das iniciativas propostas pelo G5 (A Birema, 2018), podendo, assim, relacionar a governança multinível como um mecanismo fundamental para a efetividade das ações em âmbito de cooperação^{ix}. A colaboração entre atores regionais, internacionais e subnacionais, como a União Africana (UA), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a União Europeia, as Nações Unidas e os parceiros bilaterais, exemplifica um modelo de

^{vi} UNIÃO AFRICANA. Conferência. Decisões, Declarações e Resolução (Assembly/AU/Dec.569 – 587(XXV)). Joanesburgo, 14-15 jun. 2015. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/decisions/9664-assembly_au_dec_569_-_587_xxiv_p.pdf. Acesso em: 16 jan. 2026.

^{vii} ALLIANCE SAHEL. The Emergency Development Programme (EDP). Disponível em: <https://www.alliance-sahel.org/en/news/the-g5-sahels-emergency-development-programme/>. Acesso em: 16 jan. 2026.

^{viii} NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. Resolução 2359 (2017). 21 jun. 2017. Disponível em: [https://docs.un.org/en/s/res/2359\(2017\)](https://docs.un.org/en/s/res/2359(2017)). Acesso em: 16 jan. 2026.

^{ix} NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. Security Council Welcomes Deployment of Joint Force to Combat Terrorism Threat, Transnational Crime in Sahel, Unanimously Adopting Resolution 2359 (2017). SC/12881. Nova Iorque, 21 jun. 2017. Disponível em: <https://press.un.org/en/2017/sc12881.doc.htm>. Acesso em: 16 jan. 2026.

governança em que múltiplos níveis de governo e organizações trabalham de forma coordenada para alcançar objetivos comuns. Como exemplos centrais, destacam-se o apoio da MINUSMA e da Operação Barkhane, no âmbito do acordo entre UE, ONU e G5 Sahel, bem como a atuação conjunta da União Africana, CEDEAO e UEMOA, que fortalece capacidades locais e articula ações com estratégias globais. Essa rede de atores assegura apoio operacional, sobretudo em inteligência e financiamento, e suporte institucional à coordenação e implementação das operações do G5 Sahel (A. Birema, 2018; Abdoul-Aziz, 2023).

OPERAÇÃO ESTRATÉGICA DESCENTRALIZADA: A OPERAÇÃO BARKHANE

A Operação Barkhane, lançada pela França em agosto de 2014, representou a consolidação da intervenção militar francesa no Sahel e um exemplo central de operação estratégica descentralizada no contexto da governança multinível (Foster, 2022). Sua criação decorreu diretamente da Operação Serval (2013), concebida como resposta emergencial ao avanço de grupos jihadistas no norte do Mali. Embora a Serval tenha obtido êxitos militares imediatos, sua principal consequência foi evidenciar o caráter transnacional das ameaças no Sahel, exigindo uma reorientação estratégica de alcance regional.

A transição de Serval para Barkhane marcou, assim, uma mudança fundamental: da libertação territorial limitada ao Mali para uma lógica regional permanente de combate ao terrorismo (Shurkin, 2014). Para tal, a Barkhane passou a abranger os cinco países do G5 Sahel - Mali, Níger, Burkina Faso, Chade e Mauritânia - refletindo o reconhecimento de que a insurgência operava em um espaço caracterizado pela interdependência securitária típica de um Complexo de Segurança Regional (Buzan; Wæver, 2003). Como observa Olech (2023), a Barkhane constituiu a continuidade operacional da Serval, agora estruturada para lidar com ameaças móveis e transfronteiriças.

Assim, a relevância da Barkhane no arranjo regional de segurança manifestou-se sobretudo em sua articulação com a Força Conjunta do G5 Sahel, na qual a França atuou como principal provedora de apoio logístico, inteligência e capacidades operacionais críticas, sem as quais a FC-G5 enfrentaria severas limitações de atuação. Todavia, essa cooperação assimétrica produziu uma relação de dependência estrutural, conforme argumenta Dieng (2019, p. 481), iniciativas de *capacity-building* excessivamente centradas no componente militar tendem a privilegiar soluções securitárias imediatas em detrimento do enfrentamento das causas estruturais da instabilidade.

Paralelamente, a prolongada presença militar francesa passou a enfrentar crescentes problemas de legitimidade. A incapacidade de traduzir ganhos táticos em estabilidade duradoura, somada à persistência da violência intercomunitária, contribuiu para o fortalecimento de sentimentos anti-franceses, instrumentalizados tanto por atores políticos locais quanto por potências externas, como a Rússia. Esse desgaste evidenciou as tensões inerentes à governança multinível da segurança em contextos de fragilidade estatal, nos quais a cooperação internacional pode simultaneamente sustentar capacidades locais e minar a autonomia política regional (Guiffard, 2023).

Dessa maneira, o encerramento da Operação Barkhane, anunciado oficialmente em 2022 após a retirada das tropas francesas do Mali, ilustra os limites da intervenção militar externa no Sahel. Como sintetiza Guiffard (2023), seu legado é ambivalente: se, por um lado, demonstrou a eficácia operacional de uma estratégia descentralizada na contenção imediata de ameaças, por outro revelou que a segurança sustentável em um Complexo de Segurança Regional depende de uma articulação mais profunda entre dimensões militares, políticas e de desenvolvimento, sob pena de os sucessos táticos serem neutralizados por fracassos estratégicos de longo prazo.

Arquitetura Multinível da Governança FC G5

A Força Conjunta do G5 Sahel surge em um contexto de segurança regional marcado pela fragmentação da autoridade e pela atuação de múltiplos atores (Hooghe;

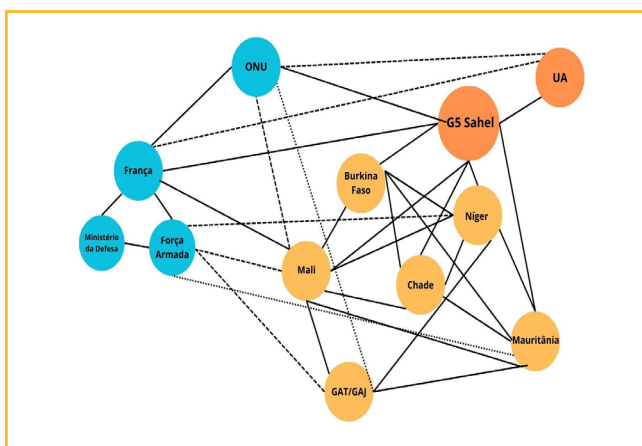
Marks, 2003), passível de análise a partir do conceito de governança multinível, entendido como uma arquitetura multinível de governança na qual competências, recursos e processos decisórios são distribuídos e coordenados entre níveis locais, nacionais, regionais e internacionais (Flinders, 2004). Nesse arranjo, a Operação Barkhane desempenha papel central ao articular diferentes níveis de atores, funcionando como elo operacional entre os Estados do G5 Sahel, organizações regionais africanas e parceiros internacionais. Sua atuação estrutura fluxos de recursos, inteligência e apoio logístico, condicionando a capacidade operacional da FC-G5. Ao mesmo tempo, essa centralidade evidencia as assimetrias de poder e as relações de dependência que permeiam a arquitetura multinível da segurança regional no Sahel.

No plano internacional, a França ocupa uma posição estratégica, não apenas como ator militar externo, mas como mediadora entre os Estados sahelianos, a Organização das Nações Unidas (ONU) e outros parceiros internacionais. Segundo Tull (2017), a assistência ao setor de segurança no Mali e no âmbito do G5 Sahel é profundamente condicionada por obstáculos políticos, nos quais a dependência em relação a atores externos limita a capacidade de cooperação regional efetiva e reforça assimetrias decisórias. Nota-se que essa dinâmica evidencia uma das principais características da governança multinível descrita por Hooghe e Marks (2003), cuja coexistência de diferentes tipos de autoridade, frequentemente não hierarquizadas, mas funcionalmente interdependentes.

No que tange ao nível regional, o G5 Sahel representa uma tentativa de institucionalizar uma resposta coletiva às ameaças transfronteiriças, como o terrorismo e o crime organizado. No entanto, conforme observa Jourde (2011), muitas análises sobre a segurança no Sahel tendem a ignorar as micropolíticas locais e regionais, resultando em abordagens simplificadas que reduzem o conflito a uma dicotomia entre Estados frágeis e grupos terroristas. A FC-G5, inserida nessa lógica, opera em um espaço onde a cooperação regional é atravessada por interesses nacionais divergentes, capacidades desiguais e instabilidade política interna. Assim, no plano

nacional e local, a governança da segurança revela-se ainda mais fragmentada, na qual Bernardino (2015) destaca que as estratégias de securitização no Sahel frequentemente buscam restabelecer a autoridade dos governos locais e combater grupos armados, mas enfrentam limitações estruturais decorrentes da fragilidade estatal e da baixa legitimidade institucional.

Figura 2 – Rede de Atores da Operação Barkhane



Fonte: Autoras (2025)

A teia de atores ilustrada na imagem reforça essa leitura analítica ao evidenciar a multiplicidade de conexões entre organizações internacionais (ONU), atores regionais (G5 Sahel, União Africana), potências externas (França) e estruturas nacionais (forças armadas e ministérios da defesa). Tal configuração confirma que a segurança no Sahel é produzida por meio de uma governança multinível do tipo fragmentado e funcional, próxima ao que Hooghe e Marks (2003) definem como arranjos flexíveis e sobrepostos. Dessa forma, a FC-G5 Sahel deve ser compreendida menos como uma iniciativa puramente regional e mais como o produto de uma arquitetura multinível de governança securitária, na qual a Operação Barkhane desempenha papel estruturante. Embora esse modelo tenha ampliado a capacidade de resposta militar no curto prazo, ele também levanta questionamentos, apontados por Tull (2017) e Jourde (2011), acerca de sua eficácia de longo prazo, legitimidade política e impactos sobre a soberania e a autonomia dos Estados sahelianos.

DISCUSSÕES FINAIS: LIMITES E POTENCIAL DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA SEGURANÇA REGIONAL AFRICANA

A análise da segurança regional no Sahel através das lentes da governança multinível e da teoria do complexo de segurança regional revela uma arquitetura de segurança que é, ao mesmo tempo, uma resposta inovadora a desafios transnacionais sem precedentes e um modelo profundamente tensionado por limitações estruturais. A experiência da Força Conjunta do G5 Sahel demonstra que a “dispersion of authority to jurisdictions within and beyond national states” (Hooghe, Marks e Schakel, 2020, P. 193) não é apenas um conceito teórico, mas uma realidade operacional imposta pela natureza das ameaças contemporâneas. A interdependência securitária que define o Sahel como um complexo de segurança regional forçou os Estados a reconhecerem que “their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another” (Buzan e Waeber, 2003, P. 44), levando à criação de arranjos institucionais ad hoc que articulam o nível local, nacional, regional e internacional.

No entanto, os limites deste modelo de governança multinível tornaram-se evidentes ao longo da operacionalização da FC-G5. A excessiva militarização da resposta à crise, impulsionada por uma agenda de contraterrorismo muitas vezes definida por parceiros externos, negligenciou as dimensões fundamentais de governança civil, desenvolvimento socioeconômico e justiça social. Como argumenta Moda Dieng, o foco em “capacity-building” militar tende a favorecer “security-focused strategies at the expense of efforts that could tackle the structural challenges that fuel terrorism” (Dieng, 2019, p. 481). A dependência crônica de suporte logístico, financeiro e de inteligência de atores internacionais, como a França e a União Europeia, embora tenha permitido a realização de operações como a Serval e Barkhane, também comprometeu a autonomia estratégica e a sustentabilidade da iniciativa regional (Gorman e Chauzal, 2018). A retirada da Operação Barkhane e a subsequente saída do Mali do G5 Sahel expuseram a fragilidade de uma arquitetura de segurança que carece de uma base política e institucional sólida e autônoma.

Além disso, a instabilidade política endêmica nos Estados membros revelou que a governança multinível é extremamente vulnerável a rupturas na ordem constitucional nacional. Os golpes de Estado e as transições políticas incertas paralisaram os mecanismos de coordenação estratégica, deixando a força militar sem a orientação política necessária para cumprir seu mandato^x. A segurança no Sahel, portanto, permanece presa em um paradoxo: a cooperação regional é funcionalmente indispensável, mas politicamente difícil de sustentar em um contexto de fragilidade estatal e regimes contestados.

O potencial da governança multinível para a segurança regional africana reside na sua capacidade de evoluir para um modelo mais equilibrado e holístico. Uma GMN eficaz deve ir além da coordenação militar e integrar genuinamente as dimensões de segurança humana, desenvolvimento e governança local. Isso exige um fortalecimento da apropriação africana (african ownership) que não seja apenas retórica, mas baseada em capacidades financeiras e estratégicas autônomas. Como ressalta Adama Dieng (2021), a segurança deve andar de mãos dadas com o respeito aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário para evitar a alienação das populações locais e a quebra do contrato social. O futuro da segurança no Sahel e em outras regiões da África dependerá da construção de arquiteturas de governança que sejam verdadeiramente multiníveis em sua essência - capazes de articular a legitimidade local com a eficácia regional e o suporte internacional - e que priorizem a estabilidade política e o bem-estar das populações como os pilares fundamentais de uma paz duradoura.

REFERÊNCIAS

AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES. **Segurança no Sahel**. Africa Security Brief, n. 15. Washington, DC, 2015. Disponível em: <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2015/12/ACSS-Africa-Security-Brief-No.-15-PT.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2026.

BIREMA, Ousmanou Nwatchock. **La Force conjointe du G5-Sahel (FC-G5S): capacités et incapacités pour une défense collective au Sahel**. 2018.

^x NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. Joint Force of the Group of Five for the Sahel: Report of the Secretary-General. S/2022/382, 11 maio 2022. Disponível em: <https://undocs.org/S/2022/382>. Acesso em: 14 jan. 2026.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Disponível em: <https://ir101.co.uk/wp-content/uploads/2018/11/Buzan-Waever-2003-Regions-and-Powers-The-Structure-of-International-Security.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2026.

DIALLO, Mamadou Alpha. Guerra e conflito no Sahel africano, fruto da histórica e permanente guerra entre dois impérios: Império Árabe-Islâmico e Império Ocidental. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 10, n. 19, 2021.

DIENG, Adama. The Sahel: Challenges and Opportunities. **International Review of the Red Cross**, v. 103, n. 918, p. 765-779, 2021. Disponível em: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2022-05/The-Sahel-International-Review-of-the-Red-Cross-No-918.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2026.

DIENG, Moda. The Multi-National Joint Task Force and the G5 Sahel Joint Force: The limits of military capacity-building efforts. **Contemporary Security Policy**, v. 40, n. 4, p. 481-501, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13523260.2019.160269>. Acesso em: 16 jan. 2026.

GORMAN, Zoe; CHAUZAL, Grégory. **Establishing a regional security architecture in the Sahel**. SIPRI, 25 jun. 2018. Disponível em: <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2018/establishing-regional-security-architecture-sahel>. Acesso em: 16 jan. 2026.

GUIFFARD, Jonathan. **Operation Barkhane: Success? Failure? Mixed Bag?** Institut Montaigne, 30 mar. 2023. Disponível em: <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/operation-barkhane-success-failure-mixed-bag>. Acesso em: 16 jan. 2026.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 97, 2003.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary; SCHAKEL, Arjan H. Multilevel Governance. In: CARAMANI, Daniele (ed.). **Comparative Politics**. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2020. p. 193-210. Disponível em: https://hooghe.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/11492/2020/11/2020_hooghe-marks-schakel_multilevel-governance_reduced-size-Caramani.pdf. Acesso em: 16 jan. 2026.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **Finding the Right Role for the G5 Sahel Joint Force**. Report N° 258/Africa. 12 dez. 2017. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/africa/burkina-faso-mali-niger-chad-mauritania/258-finding-right-role-g5-sahel-joint-force>. Acesso em: 16 jan. 2026.

JOURDE, Cédric. **The dynamics of violence in the Sahel**, 2011. (A natureza da publicação não está clara, presumido como um trabalho acadêmico não publicado).

JUNQUEIRA, C. G. B. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, n. 83, p. 43-68, 2017.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Sahel e os desafios de segurança regional**. Brasília: IPEA, 2020.

OLECH, Aleksander. **French Operation Barkhane in Africa – success or failure?** International Relations Publishing, 2023. Disponível em: <https://internationalrelations-publishing.org/articles/3-17>. Acesso em: 16 jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General on the situation in the Sahel**. New York, 2017. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/1289851?ln=en&v=pdf>. Acesso em: 18 dez. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Security situation in the Sahel region**. New York, 2017. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/1289992?ln=en&v=pdf>. Acesso em: 18 jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **UN chief condemns terrorist attack in Burkina Faso**. New York, 2019. Disponível em: <https://www.un.org/en/academic-impact/un-chief-guterres-condemns-terrorist-attack-burkina-faso>. Acesso em: 18 jan. 2026.

SANTOS PINTO, Ana. **O Sahel e o Magreb**: ensaio sobre o norte de África. Lisboa: [s.n.], [s.d.]. Disponível em: <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/97795338/215414368-libre.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2026.

TULL, Denis M. **Mali, the G5 and security sector assistance**: political obstacles to effective cooperation. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2017. Disponível em: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55731-7>. Acesso em: 18 jan. 2026.

VARGA, Márton. The Place of the Sahel Region in the Theory of Regional Security Complex. **AARMS**, v. 19, n. 2, p. 49-63, 2020. Disponível em: https://real.mtak.hu/125492/1/04_Varga_49-63_AARMS_2020_2.pdf. Acesso em: 16 jan. 2026.

Autoria

1 Larissa Locatelli

Graduanda em Relações Internacionais

<https://orcid.org/0009-0004-1250-481X> • larissalocatelli04@gmail.com

2 Maria Julia Silveira de Jesus Machado

Graduanda em Relações Internacionais

<https://orcid.org/0009-0004-3258-3607> • maria.jesus@acad.ufsm.br

Como citar este artigo

LOCATELLI, L.; MACHADO, M. J. S. J. Governança multinível e segurança regional: análise da Operação Barkhane da Força Conjunta do G5 Sahel. **InterAção**, Santa Maria, v. 17, n. 2, e96210, p. 1-19, jun. 2026. DOI 10.5902/1980509896210. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.5902/2357797596210>. Acesso em: dia mês abreviado. ano.

Artigo da XIII SARI

XIII Semana Acadêmica de Relações Internacionais (SARI)

A XIII SARI foi organizada pelo Diretório Acadêmico de Relações Internacionais, ocorreu entre os dias 10 e 14 de novembro de 2025, na Universidade Federal de Santa Maria, reunindo estudantes, pesquisadores e especialistas em torno de uma programação diversificada. O evento contou com palestras que abordaram temas relevantes e contemporâneos, como crime organizado, conflitos internacionais, direitos humanos, tecnologias emergentes, guerra cibernética, construção da paz e questões relacionadas à Amazônia e ao meio ambiente, entre outros.

Alinhada ao tripé fundamental das instituições de ensino superior - ensino, pesquisa e extensão -, a XIII SARI reafirma a importância da universidade como espaço de produção e democratização do conhecimento científico, além de contribuir para a formação acadêmica e o desenvolvimento pessoal dos(as/es) estudantes. Em uma dimensão mais ampla, o evento reflete o papel social da universidade; em uma perspectiva mais específica, destaca-se por ampliar o repertório dos discentes e apresentar a diversidade temática presente no campo das Relações Internacionais, especialmente para aqueles que estão em início de curso.

Nesse sentido, a temática abrangente da XIII SARI permitiu não apenas a introdução dos estudantes a diferentes áreas de estudo, mas também a valorização de temas ainda pouco explorados na grade da UFSM, por meio da participação de especialistas de diversas áreas do conhecimento. Além disso, o evento se destacou por incentivar o protagonismo estudantil, uma vez que foi organizado por estudantes e voltado para estudantes, promovendo tanto a participação ativa quanto o engajamento crítico.

Como marco importante desta edição, destaca-se a retomada dos painéis temáticos com apresentação de trabalhos acadêmicos dos próprios alunos - prática que não ocorria há cerca de dez anos -, acompanhada da previsão de publicação em anais do evento, em parceria com o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Relações Internacionais - Ana Lélia (NEPRI/UFSM). Essa iniciativa reforça o compromisso da SARI com a produção científica e com a valorização das vozes estudantis dentro da universidade.

