



# **O Papel da CPLP perante desafios à defesa e segurança dos seus Estados-Membros O caso de Moçambique**

**Carla Marisa de Faria Baldaia**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em  
**Relações Internacionais**  
(2º ciclo de estudos)

Orientador: Professor Doutor Bruno Daniel Ferreira da Costa

**outubro de 2022**



## **Declaração de Integridade**

Eu, Carla Marisa de Faria Baldaia, que abaixo assino, estudante com o número de inscrição M8767 do Mestrado de Relações Internacional da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, declaro ter desenvolvido o presente trabalho e elaborado o presente texto em total consonância com o **Código de Integridades da Universidade da Beira Interior**.

Mais concretamente afirmo não ter incorrido em qualquer das variedades de Fraude Académica, e que aqui declaro conhecer, que em particular atendi à exigida referenciação de frases, extratos, imagens e outras formas de trabalho intelectual, e assumindo assim na íntegra as responsabilidades da autoria.

Universidade da Beira Interior, Covilhã \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

(assinatura conforme Cartão de Cidadão ou preferencialmente  
assinatura digital no documento original se naquele mesmo formato)



# **Dedicatória**

A “nós” (sem o qual nada disto teria sido possível).



# Agradecimentos

Para ser grande, sê inteiro: nada  
Teu exagera ou exclui.  
Sê todo em cada coisa. Põe quanto és  
No mínimo que fazes.  
Assim em cada lago a lua toda  
Brilha, porque alta vive.

Fernando Pessoa, Odes de Ricardo Reis

Chegar até aqui – à fase em que se impõe fazer um balanço – não foi fácil. Conciliar família, trabalho e mestrado revelou-se, em determinadas alturas, um verdadeiro desafio, desafio este que me permitiu, entre várias coisas, reforçar a crença de que se houver empenho, dificilmente não haverá resultados, ainda mais se houver uma estrutura de apoio fiável.

Assim, reconhecendo o papel desempenhado por determinadas pessoas, ao longo deste percurso, gostaria de aproveitar este momento para formalizar este meu sentimento de gratidão e endereçar palavras de profundo apreço:

- ao meu orientador, Professor Doutor Bruno Costa, cujas disponibilidade, prontidão e clareza me transmitiram a segurança, a orientação e a motivação necessárias para que pudesse levar a bom porto a intenção de realização desta dissertação;
- ao Senhor Coronel Luís Bernardino, que aceitou sem hesitação conceder-me uma entrevista – durante a qual ficou evidente o imenso conhecimento sobre a matéria, assim como uma postura de total transparência na sua transmissão, algo muito pouco frequente nos dias que correm – cujo teor permitiu complementar a investigação feita;
- à minha família, de sangue e de coração, por compreenderem as minhas ausências e relativizarem o meu mau-feitio nos momentos mais exigentes;
- à Márcia Andrade, ser extraordinário, cujo apoio incondicional na recta final – traduzido, por exemplo, em “shots” motivacionais logo ao romper da aurora – se revelou crucial;
- a todas as pessoas que, directa ou indirectamente, me incentivaram a prosseguir, sobretudo quando o cansaço abundava e o foco rareava; e
- por último, mas não menos importante, à vida, que me tem concedido o privilégio e a oportunidade de contactar com pessoas verdadeiramente sápias e inspiradoras, as quais me impelem a ir mais além neste processo de crescimento e de aprendizagem contínua.



## **Resumo**

Espaço de concertação e de cooperação, a CPLP é, nos dias que correm, confrontada com múltiplos e crescentes desafios, que vão desde a necessidade de promover a coesão interna, em torno da linha de acção institucional e dos objectivos comuns, ao de alavancar o crescimento da cooperação económica, potenciando os benefícios associados. Paralelamente, emergem no espaço lusófono desafios de natureza mais complexa e com potencial de obstarem à prossecução da estratégia de desenvolvimento organizacional, no conjunto dos quais merece destaque a degradação da conjuntura de segurança interna em alguns Estados-Membros, designadamente em Moçambique, que, desde 2017, se vê confrontado com a insurgência armada em Cabo Delgado, província rica em recursos naturais e palco de projectos de investimento de várias multinacionais. As dificuldades evidenciadas pelas autoridades moçambicanas em circunscrever a expansão de um fenómeno com elevado impacto social e económico patenteiam a necessidade de captação de apoio além-fronteiras, concedido, por exemplo, por outras organizações integradas por Moçambique, como é o caso da SADC, que destacou um contingente militar como forma de apoio às forças moçambicanas. É, pois, perante esta imprescindibilidade de apoio externo e a presença de contingentes estrangeiros na província que se enquadra a realização do presente estudo exploratório, o qual pretende identificar e analisar o contributo da CPLP com vista à resolução da referida crise.

## **Palavras-chave**

CPLP; Moçambique; Cabo Delgado; insegurança; segurança; defesa; conflito; crise; prevenção e gestão de conflitos/crises.



# **Abstract**

A space for consultation and cooperation, the CPLP is, nowadays, faced with multiple and growing challenges, ranging from the need to promote internal cohesion, around the institutional line of action and common objectives, to leveraging the growth of economic cooperation, enhancing the associated benefits. At the same time, challenges of a more complex nature emerge in the Portuguese-speaking world, with the potential to impede the pursuit of the organisational development strategy, among which the deterioration of the internal security situation in some Member States, namely in Mozambique, a country that has been faced with an armed insurgency since 2017, in Cabo Delgado, a province rich in natural resources and the scene of several multinational investments. The difficulties shown by the Mozambican authorities in limiting the expansion of a phenomenon with a high social and economic impact demonstrate the need to attract support beyond borders, granted, for example, by other organisations integrated by Mozambique, as is the case of SADC, which deployed a military contingent as a form of support to the Mozambican forces. It is, therefore, in view of this indispensability of external support and the presence of foreign contingents in the province that the present exploratory study is framed, which aims to identify and analyse the contribution of the CPLP with a view to resolving the aforementioned crisis.

## **Keywords**

CPLP; Mozambique; Cabo Delgado; insecurity; safety; defence; conflict; crisis; conflict/crisis prevention and management.



# Índice

Lista de Acrónimos e Siglas	xv
Introdução	1
Enquadramento Teórico e Conceptual	4
Nota Metodológica	12
Capítulo 1   A Evolução da CPLP   Da Criação à Actualidade	14
Capítulo 2   A Actuação da CPLP em matéria de Prevenção e Gestão de Conflitos/Crises	29
Capítulo 3   Moçambique: Ponto de Situação Político e de Segurança – Causas e Consequências da Instabilidade Interna	39
3.1    Conflito político-militar	39
3.2    Criminalidade violenta e organizada	43
3.3    Radicalismo	45
Capítulo 4   Linha de Actuação da Cplp perante a Degradação da Conjuntura de Segurança Interna Moçambicana	51
Capítulo 5   Moçambique: Entre a Fragilidade e o “Falhanço”	59
Conclusões	66
Bibliografia	71
Webgrafia	77



## Lista de Acrónimos e Siglas

ACNUR	Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
<i>AGP</i>	<i>Acordo Geral de Paz</i>
AO	Observador Associado
AP	Assembleia Parlamentar
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
CAE	Centro de Análise Estratégica
CCEG	Cimeira de Chefes de Estado e de Governo
CCEG	Cimeira de Chefes de Estado e do Governo
CE-CPLP	Confederação Empresarial da Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CEDEAO	Comunidade Económica de Estados da África Ocidental
CEEAC	Comunidade Económica dos Estados da África Central
CEMAC	Comunidade Económica e Monetária da África Central
CE-PALOP	Conferência Empresarial dos PALOP
CIMIC	Célula de Cooperação Civil Militar
CPI	Corruption Perceptions Index/Índice de Percepção de Corrupção
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CPP	Conferências dos Presidentes do Parlamento
EM	Estados-Membros
EMOCHM	Equipa Militar de Observadores das Hostilidades Militares
EU	União Europeia
FADM	Forças Armadas de Defesa de Moçambique
<i>FAHL</i>	<i>Força de Assistência Humanitária Lusófona</i>
FDS	Forças de Defesa e Segurança

FDS	Forças de Defesa e Segurança
FELP	Fórum dos Empresários de Língua Portuguesa
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
FTCC	Força de Tarefa Conjunta e Combinada
GPI	<i>Global Peace Index</i>
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDP	Internally Displaced Persons/Pessoas Deslocadas Internamente
IILP	Instituto Internacional de Língua Portuguesa
IILP	Instituto Internacional de Língua Portuguesa
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MOE-CPLP	Missões de Observação Eleitoral da Comunidade de Países de Língua Portuguesa
<i>MRC</i>	<i>Mecanismo de Resposta a Catástrofes</i>
NVE	Nova Visão Estratégica
OC	Observador Consultivo
OEDP	Organização Europeia de Direito Público
OI	Organizações Internacionais
OIF	Organização Internacional da Francofonia
ONU	Organização das Nações Unidas
PALP	Países Africanos de Língua Portuguesa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRM	Polícia da República de Moçambique
PRSC	Protocolo de Resposta a Situações de Catástrofes
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
RI	Relações Internacionais

SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SAMIM	Missão da SADC em Moçambique/Southern Africa Development Community (SADC) Mission to Mozambique
SE-CPLP	Secretário-executivo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa
SERNIC	Serviço Nacional de Investigação Criminal
SPAD	Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa
SPAD	Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa
UA	União Africana
UE	União Europeia
UEMOA	União Económica e Monetária da África Ocidental
UEMOA	União Económica e Monetária do Oeste Africano
UEMOA	União Económica e Monetária da África Ocidental
ZCLCA	Zona de Comércio Livre Continental Africana
OIG	Organizações Internacionais Governamentais
RI	Relações Internacionais



# Introdução

Os primeiros vinte e seis anos de existência da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) patenteiam um crescimento intermitente, a diferentes ritmos, marcado por períodos de aparente estagnação que intercalam com outros mais vigorosos, na sequência dos quais se denota a implementação de várias iniciativas com o especial propósito de debelar fragilidades internas e, por sua vez, permitir projectar a organização no próprio espaço lusófono, onde é cada vez mais evidente a actuação de outras organizações regionais, mas também na arena internacional.

Neste contexto, cresce, na CPLP – neste espaço plural composto por nove (9) Estados-Membros, trinta e dois (32) Observadores Associados, quatro (4) continentes, três (3) uniões monetárias e seis (6) comunidades – a consciência de que é necessário projectar a comunidade para um outro patamar compatível com o seu potencial, nomeadamente na esfera económica, enquanto parte integrante de uma estratégia de coesão interna e de afirmação externa.

De facto, embora nem sempre com a mesma cadência, é inegável que a CPLP se encontra em processo de mutação, como testemunham *(i)* o crescimento do número de Estados com o estatuto de Observador Associado, *(ii)* o maior foco na cooperação económica, de que são exemplos a polémica adesão da Guiné Equatorial e a implementação de medidas tendentes à promoção do relacionamento económico e comercial entre as Partes, como é o caso do Acordo de Mobilidade e *(iii)* alguns avanços no domínio da defesa e segurança, recuperando-se, a título de exemplo, a assinatura do Protocolo de Criação de uma Força Lusófona Humanitária.

Contudo, a instabilidade em vários Estados-Membros – designadamente nas Repúblicas da Guiné-Bissau e de Moçambique, esta última objecto do estudo do presente trabalho – emerge enquanto um dos principais entraves ao desenvolvimento individual dos EM e da comunidade no seu todo.

De facto, ao longo dos últimos anos e não obstante as perspectivas de crescimento económico bastante favoráveis, assistiu-se a uma acentuada degradação da conjuntura político-securitária moçambicana, na sequência *(i)* do “eterno” braço-de-ferro entre o governo da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e o principal partido da oposição, a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), que há muito ultrapassou o domínio das palavras, tornando a conjuntura moçambicana marcada por múltiplos e quase-ininterruptos períodos de violência armada, *(ii)* do agravamento da criminalidade

comum e organizada (raptos, tráfico de droga) e (iii) da propagação, na província de Cabo Delgado, da actividade de grupos extremistas, com consequências sociais – contribuindo para um agravamento da pobreza, das necessidades de protecção e para o aumento das deslocações forçadas – e económicas com a paralisação, por exemplo, de algumas actividades económicas, como a construção da plataforma do grupo empresarial francês Total para a liquefacção de gás na região de Palma.

Para efeitos do presente trabalho e considerando o pendor interno da questão, não será focada a intervenção da CPLP no âmbito do diferendo com a RENAMO, pesem embora as consequências em termos de segurança interna, mas sim a intervenção da organização no que se refere a uma hipotética agressão externa à segurança de um seu Estado-Membro, enquanto ameaça ao primado da paz previsto nos Estatutos e ao desenvolvimento sustentável, ambicionado na Declaração Constitutiva, partindo do pressuposto de uma possível ligação ao auto-proclamado Estado Islâmico, com implicações a nível da segurança da região austral africana.

Neste contexto, de forma a perceber qual o papel (a linha de acção) da CPLP perante a eclosão e o desenrolar da crise na província de Cabo Delgado, foi traçado um plano de trabalho em dois momentos, um primeiro focado na CPLP enquanto organização e um segundo momento mais centrado na conjuntura de segurança moçambicana e na reacção da CPLP.

Assim, no primeiro capítulo, “A Evolução da CPLP | Da criação à actualidade”, pretende-se descrever a evolução da Comunidade desde o momento da sua criação até à actualidade, com o intuito de identificar os momentos – e, sempre que possível, áreas – mais e menos profícuos em termos de desenvolvimento.

No capítulo seguinte, “A actuação da CPLP em matéria de prevenção e gestão de conflitos/crises”, pretende-se, pois, descrever e caracterizar a actuação da CPLP em matéria de prevenção e gestão de conflitos/crises, considerando ser a instabilidade securitária um traço comum a vários membros e que, sendo claramente uma das suas principais fragilidades, tem obstado significativamente ao desenvolvimento da organização.

No terceiro capítulo, “Moçambique: Ponto de Situação Político e de Segurança | Causas e Consequências da Instabilidade Interna”, procurar-se-á descrever as causas da degradação da conjuntura interna moçambicana, com especial destaque para o conflito

político-militar, a criminalidade violenta e o crime organizado e, por último, o radicalismo.

Para fazer um ponto de situação sobre a prevenção e a gestão de crises/conflitos na CPLP, durante o quarto capítulo, “Linha de actuação da CPLP perante a degradação da conjuntura de segurança interna moçambicana”, procurar-se-á perceber *(i)* se existe, *(ii)* como/quando surgiu, *(iii)* como tem evoluído ao longo dos tempos e *(iv)* quais as perspectivas de desenvolvimento, analisando, como ponto de partida, a evolução dos domínios da segurança e defesa no seio da comunidade.

Por último, no quinto capítulo, “Moçambique: entre a fragilidade e o “falhanço””, considerando os factores de instabilidade em Moçambique, procurar-se-á analisar a situação deste Estado-Membro à luz dos conceitos de Estado Frágil e Estado Falhado.

Trata-se, pois, de um estudo de caso exploratório – a partir do qual se pretende explorar o contexto de degradação da conjuntura de segurança na República de Moçambique, fruto da presença do radicalismo na região norte do país, e a conseqüente reacção/linha de acção da CPLP – circunscrito ao período compreendido entre outubro de 2017 e setembro de 2022, data do primeiro ataque na província de Cabo Delgado e o marco do quinto aniversário do mesmo.

# Enquadramento teórico e conceptual

O estabelecimento de uma nova ordem política europeia, em 1814-15 – por ocasião do Congresso de Viena, que serviu de mote a um conjunto de conferências multilaterais de segurança como instrumentos de consulta diplomática e introduziu a ideia de um sistema interestatal, embora ainda não formalizado e apenas acessível às Grandes Potências – marca o início da narrativa histórica clássica das Organizações Internacionais (OI) (Cogan et al., 2016, 91), a qual testemunha profundas mutações ao longo do seu processo evolutivo.

Todavia, o impulso das OI dá-se entre os anos 1860-65<sup>1</sup> – em resultado de um aumento considerável do contacto entre Estados e da necessidade de gestão de temas transfronteiriços e da regulamentação da actuação em torno desses mesmos temas –, quando alcançam o estatuto de agências e começam a moldar a formação de movimentos transnacionais (Cogan et al., 2016, 91).

Uma nova mudança opera-se com a I Guerra Mundial, que reveste as OI de uma nova função e importância. Os Estados reconhecem, pois, a necessidade de cooperação no âmbito da gestão e resolução de questões relacionadas com a paz e a segurança internacionais<sup>2</sup>. A interconectividade passou a ser uma ferramenta de poder indispensável para os governos, mas também para grupos e indivíduos em funções semi ou não governamentais, o que abriu uma nova dimensão em termos de comunicação, interação ou negociação e troca direta e indireta (Cogan et al., 2016, 92).

Mas foi somente a partir da II Guerra Mundial (1939-1944) que as OI se tornaram parte integrante do cenário político internacional. De atores periféricos, as OI passam a ocupar um lugar de destaque nas relações internacionais (Cogan et al., 2016, 113).

Em 1945, a partir da antiga Liga das Nações, nasce a Organização das Nações Unidas (ONU), com objectivos mais latos, os quais estabelecem novos pressupostos com vista à paz e à segurança mundiais, como, por exemplo, melhorar a defesa dos direitos humanos e as condições socioeconómicas das populações<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> A partir de 1860, a Revolução Industrial e o incremento da comunicação e das transacções transfronteiriças aceleraram o crescimento de OI, a maioria das quais criada para resolver desafios de coordenação (Badie et al., 2011, 1249).

<sup>2</sup> A Liga das Nações foi a primeira organização internacional nascida no pós-I Guerra Mundial, com o objectivo de promover a paz e segurança internacionais.

<sup>3</sup> Mais de dois terços das Organizações Internacionais Governamentais (OIG) estabelecidas antes da I Guerra Mundial lidavam com coordenação técnica e/ou actividades económicas. Desde o final da II Guerra Mundial, o crescimento tem sido maior para OIG que operam em domínios sociais e culturais (Badie et al., 2011, 1249).

Com o fim da Guerra Fria<sup>4</sup>, as OI tornam a ser palco de alterações, no âmbito das quais se evidencia um fortalecimento do papel de alguns órgãos da ONU, como o Conselho de Segurança<sup>5</sup>. O regime de sanções – grande parte direccionada a indivíduos, grupos ou entidades – foi adotado, tornando a década de 90 conhecida como “a das sanções” (Cogan et al., 2016, 117).

Recentemente, as OI viram reforçada a sua importância. O alcance e a densidade das redes de conexão influenciaram profundamente as interações entre potências estatais de base territorial e aqueles agentes que procuraram tirar partido das esferas de influência além do Estado, obtendo acesso aos fluxos globais de informação e aos palcos de reunião internacionais. As organizações internacionais emergem assim como plataformas de intercâmbio, como espaços que desafiaram (ou também corroboraram) as ordens dominantes das grandes potências nos processos cruciais de construção da nação e de visões eurocentristas do mundo (Cogan et al., 2016, 92).

Assim, em resultado da sua crescente importância na governança global, as OI tornaram-se um objeto de pesquisa académica e, por conseguinte, um tema de especial destaque (Cogan et al., 2016, 114), num quadro em que os últimos dez anos se fizeram acompanhar de um renovado interesse pelo seu estudo. A abordagem construtivista de muitas pesquisas em Relações Internacionais (RI) inspirou alguma reformulação da agenda de investigação, destacando, entre outros aspectos, o papel das OI como provedores e guardiães de normas e regras servindo como molduras de legitimidade para o comportamento de Estados, grupos e indivíduos (Badie et al., 2011, 1251).

No âmbito destes estudos académicos, sobressaem três características centrais: as OI (1) são constituídas por membros, geralmente, mais de dois Estados; (2) orientam-se por objetivos comuns, pelo menos inicialmente, e (3) possuem um certo nível de estrutura formal explícita, geralmente estabelecido por um tratado ou documento constituinte (Badie et al., 2011, 1248).

Em matéria de objetivos, as OI tendem a auxiliar os Estados na resolução de problemas comuns por meio de ações coordenadas. Uma IO pode, por exemplo, ajudar a estabelecer uma base de conhecimento consensual, facilitar negociações e desenvolver padrões

---

<sup>4</sup> A história do período pós-1945 é geralmente dividida em duas fases distintas e, simultaneamente, evolutivas: Guerra Fria e pós-Guerra Fria. (...) De uma perspectiva ideológica, o sistema da ONU foi usado para combater o comunismo por outros meios (Cogan et al., 2016, 115).

<sup>5</sup> Assim, por exemplo, de 1946 a 1989, apenas 3,4% das resoluções do Conselho foram adotadas sob o Capítulo VII da Carta da ONU.

operacionais em relação aos quais o desempenho pode ser medido e a conformidade monitorizada (Badie et al., 2011, 1251)<sup>6</sup>.

Criadas, por conseguinte, com um fim específico – geralmente por permitirem atingir metas difíceis de alcançar individualmente, com o mesmo grau de eficácia –, desempenham quatro principais funções, designadamente: (i) fornecem um espaço de negociação e de troca de informações, estabelecendo o espaço físico de reunião, especificando as atividades a serem realizadas sob seus auspícios e estipulando as regras que regulam essas atividades; (ii) enquadram o processo de tomada de decisão que afeta o resultado decorrente da interação de membros ou outros atores, como forma de agregar preferências divergentes; (iii) estabelecem uma percepção comum de problemas e soluções, tornando o processo de tomada de decisão por meio de negociações entre as partes fortemente influenciado pela forma como os actores pensam o problema e (iv) actuam politicamente em representação dos seus membros (Badie et al., 2011, 1252-4).

Na senda de um conhecimento aprofundado sobre os acontecimentos disruptivos da ordem internacional, o interesse pelo estudo académico em matéria de “crises”, “conflitos”, “prevenção de crises/conflitos” e “gestão de crises/conflitos” tornou-se igualmente evidente ao longo das últimas décadas, assim como do papel desempenhado pelas OI com vista à manutenção da paz e da segurança, multiplicando-se (i) os estudos existentes nas áreas, os quais nem sempre permitem clarificar os conceitos em causa, e, por conseguinte, (ii) as definições associadas aos conceitos centrais, tornando evidente a falta de consenso e as variadas interpretações no seio da comunidade académica e, até, de segurança.

A primeira necessidade de clarificação prende-se desde logo com os conceitos “conflito” e “crise”, considerando que muitas definições estabelecem uma distinção, nem sempre óbvia, entre ambas.

Neste quadro, por “conflito” – o qual compreende três componentes: ação, incompatibilidade e actores – entende-se uma situação social, na qual um mínimo de dois actores (partes) se esforçam para adquirir ao mesmo tempo um conjunto disponível de recursos – não apenas económicos<sup>7</sup> – escassos (Wallensteen, 2002, 16). Neste

---

<sup>6</sup> A tradição realista sempre apontou para a estrutura anárquica do sistema internacional como obrigando os Estados a preocuparem-se profundamente com a segurança e o poder (relativo). O sistema internacional foi descrito como um sistema de autoajuda em que os Estados devem ser muito cautelosos ao se envolverem em empreendimentos cooperativos que possam beneficiar mais os outros do que eles mesmos. (...) A teoria institucional desafia esse entendimento ao, entre outras coisas, apontar para “serviços” institucionais que podem reduzir a incerteza e ajudar as partes a negociar, bem como a fazer cumprir os acordos (Badie et al., 2011).

<sup>7</sup> O termo “recursos” abrange todos os tipos de posições que são do interesse de um ator (Wallensteen, 2002).

contexto, o conflito, enquanto aspecto inevitável da interação humana, está presente quando dois ou mais indivíduos ou grupos perseguem objectivos mutuamente incompatíveis. Os conflitos podem ser travados de forma violenta, numa guerra, ou de forma não violenta, numa eleição ou num processo legal contraditório (Snodderly, 2018).

Por sua vez, a crise constituirá o ápice ou o escalar de um conflito (Pfaltzgraff, 2008). Entenda-se, pois, por crise o ponto crucial de um processo que marca a eventual passagem da paz para a guerra ou da guerra para a paz, do diálogo para o combate, da vida para a morte. “A crise inclui portanto, e sempre, um risco ou ameaça, em relação a uma situação conceptualizada de acordo com a informação, saber, e valores adoptados pelo observador, o qual, em função desta última componente, pode valorar positiva ou negativamente as alterações em processo, uma atitude de empenhamento que neste ponto suspende a neutralidade científica” (Moreira, 2015, 1-2).

Geralmente, falamos de crise quando uma comunidade de pessoas – uma organização, uma cidade ou uma nação – percebe uma ameaça urgente a valores centrais ou a funções básicas, a qual deve ser combatida em condições de profunda incerteza. As crises não são eventos rotineiros (por exemplo, incêndios ou acidentes). As crises colocam desafios difíceis para os actores públicos e respectivas organizações, pois os cidadãos esperam que as autoridades os protejam das ameaças, tomem e implementem decisões críticas, de forma a gerir as crises. E, por conseguinte, a gestão de crises engloba o conjunto de actividades encetadas e desenvolvidas em resposta a essa ameaça e que visam minimizar suas consequências (Badie et al., 2011, 494).

Apesar de alguns estudos diferenciarem “prevenção” de “gestão de crises”, os limites são, porém, difusos (Elias, 2011, 151). Neste caso a prevenção abarca somente as actividades que ocorrem antes do início de quaisquer hostilidades, enquanto a “gestão de crises” tem lugar depois da irrupção da violência. A expansão conceptual do conceito de “gestão de crises” passou a incluir não só a fase preventiva inicial e a fase de gestão efectiva de crises, mas também a fase de reconstrução pós-conflito, o que fez aumentar as medidas e instrumentos civis e militares envolvidos na materialização destas políticas (Saraiva, 2011, 21), num contexto em que, face à crescente complexidade das crises, se pugna cada vez mais por missões integradas (componente político-diplomática, militar, de justiça, policial, etc.) (Elias, 2011, 176).

De qualquer forma, a prevenção de conflitos/crises como abordagem depende muito de uma análise precisa de quaisquer disputas latentes ou menores, de forma a permitir a

identificação de estratégias apropriadas para resolução ou intervenção. Tais esforços são colectivamente categorizados como "sistemas de alerta precoce", que variam em complexidade e abordagem (Miller, 2005, 25).

A prevenção de conflitos/crises tem sido predominantemente vista como uma tarefa, se não uma responsabilidade, de OI ou de Estados neutros. No entanto, não depende nem deve depender apenas de recursos externos, considerando que o método mais eficaz de prevenção de conflitos reside na governança responsável, pela qual os cidadãos e grupos têm acesso a vias e mecanismos eficazes para resolver a gama de disputas e conflitos societais. Isto é particularmente verdadeiro em ambientes onde o conflito violento já ocorreu e a prevenção de conflitos se concentra em inibir recorrências, por exemplo através de alguma forma de reconciliação (Miller, 2005, 25).

No âmbito deste interesse renovado pelas Organizações Internacionais e pelo estudo do seu papel na manutenção da paz e da segurança mundiais e, por conseguinte, da prevenção e da gestão de conflitos/crises<sup>8</sup>, e face ao crescendo das ameaças transnacionais à ordem e à segurança nacionais, regionais e internacionais, reforça-se o interesse pelo papel da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, face a desafios que se impõem à defesa e segurança interna dos seus Estados-Membros, tomando-se como exemplo concreto os recentes acontecimentos na República de Moçambique, num quadro em que importa qualificar a postura da organização face aos acontecimentos disruptivos, de alegada insurgência terrorista, na província de Cabo Delgado, à luz da prevenção e da gestão de conflitos/crises e antecipar os possíveis desafios e oportunidades que se lhe apresentam neste domínio, tendo como pano de fundo o processo de desenvolvimento e afirmação da organização, ao longo dos seus vinte e seis anos de existência.

Instituída a 17 de julho de 1996, por Declaração Constitutiva, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) é um fórum multidimensional e geograficamente diversificado que congrega, desde julho de 2014, nove Estados-Membros – por ordem de adesão, Cabo Verde (7 Março), Brasil (25 de Março), Guiné-Bissau (8 de Maio), Moçambique (1 de Julho), Portugal (8 de Julho), Angola, (28 de Julho), São Tomé e Príncipe (28 de Outubro), Timor-Leste (1 de Agosto de 2002) e Guiné Equatorial (23 de Julho de 2014) –, identificados por uma língua comum, falada por aproximadamente

---

<sup>8</sup> O término da Guerra Fria e a inexistência de um confronto directo entre os grandes poderes deram o mote para uma ampliação significativa das responsabilidades das Nações Unidas, da União Europeia e da Organização do Tratado do Atlântico Norte nas actividades de gestão de crises, que foi acompanhada de uma redefinição política dos pressupostos da sua gestão (Saraiva, 2011, 18).

263 milhões de habitantes, o que a eleva à categoria de uma das dez línguas mais faladas no mundo<sup>9</sup>.

Inicialmente composta por sete (7) países, a CPLP não só integra hoje mais dois (2) Estados (Guiné Equatorial e Timor-Leste), num total de nove (9) Estados-Membros, distribuídos por quatro continentes (África, América do Sul, Ásia e Europa), como conta com trinta e dois (32) Observadores Associados, mais do triplo dos Estados-Membros efectivos, sendo que vinte e duas (22) destas adesões se efectivaram desde 2019. Em três (3) anos, o número de Observadores Associados (OA) mais do que duplicou e atingirá, possivelmente, o quádruplo por ocasião da XIV Conferência de Chefes de Estado e de Governo, prevista para 2023. Ainda recentemente, a 8 de abril de 2022, a Austrália formalizou a sua adesão como Observador Associado. Faltará, a este respeito, tirar partido deste interesse pelo estatuto de OA, sendo necessário *operacionalizar o potencial de parceria e cooperação*, tal como previsto no Documento Estratégico de Cooperação da CPLP 2020-2026 (CPLP, 2019)<sup>10</sup>.

Oficialmente, a institucionalização da CPLP – cujos objectivos gerais são a concertação política e a cooperação nos domínios social, cultural e económico – traduziu um propósito comum: projectar e consolidar, no plano externo, os “especiais” laços de amizade entre os países de língua portuguesa, dando a essas nações maior capacidade para defender seus valores e interesses, assentes, sobretudo, na defesa da democracia, na promoção do desenvolvimento e na criação de um ambiente internacional mais equilibrado e pacífico.

Porém, a explicação oficiosa aponta noutro sentido. Findo o império colonial, Portugal sentia a necessidade de um espaço de projeção mais vasto do que o pequeno rectângulo metropolitano (Cahen, 2015, 73). Contudo, para os países africanos de língua portuguesa, a adesão à CPLP foi meramente instrumental, sem qualquer afecto, não obstante os propalados laços de amizade. Tal situação advém de “os PALOP já terem a sua própria organização, a Cimeira dos Cinco, na qual a presença de Portugal foi explicitamente recusada. Ademais, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé tornaram-se membros da CPLP depois de aderir à francofonia, Moçambique era já membro da Commonwealth e Angola atrasou repetidamente a sua criação, a partir de 1994, por não querer ser membro de uma organização

---

<sup>9</sup> In <https://statisticsanddata.org/data/the-most-spoken-languages-2022/>, consultado a 30 de julho de 2022.

<sup>10</sup> In [https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiler%2F1\\_CPLP%2FCooperacao%2FR3\\_Orientacao-Estrategica-da-Cooperacao\\_Anexo-1\\_DEC\\_2020\\_2026\\_APROVADO.pdf](https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiler%2F1_CPLP%2FCooperacao%2FR3_Orientacao-Estrategica-da-Cooperacao_Anexo-1_DEC_2020_2026_APROVADO.pdf). Consultado a 20 de setembro de 2022.

com Portugal sob a presidência de Mário Soares, acusado de ser favorável à União Nacional para a Independência Total de Angola. Para além disso, em 1996 e nos anos imediatos, Angola ainda estava em guerra civil, Moçambique ainda curava as suas próprias feridas, o Brasil não ambicionava dirigir a CPLP, embora não existisse um verdadeiro desafio de liderança dentro da organização” (Cahen, 2015, 74).

Ao longo do seu quarto de século de existência, a CPLP tem sido alvo de múltiplas críticas. Não obstante ser usual referir-se ao enorme potencial, sobretudo económico, da língua portuguesa (Reto, 2012), a comunidade tem sido, por vezes, classificada como uma ilusão (McQueen, 2003), um “anão político” (Cahen, 2015, 95)<sup>11</sup>, sem real valor estratégico. Todavia, os últimos seis anos, com especial incidência sobre os três mais recentes, mostram-nos uma CPLP em processo de reflexão e de reformulação, em que, por um lado, se denota um maior dinamismo interno – patente na aprovação de instrumentos internos e na agilização de iniciativas com vista ao desenvolvimento, sobretudo económico, da organização – e, por outro, um maior interesse por parte da Comunidade Internacional, num contexto a considerar o número de Estados que têm requerido o Estatuto de Observador Associado, alguns dos quais, assumidamente, por motivo económicos.

Em termos de prevenção e gestão de conflitos/crises, a actuação da CPLP poderá ser classificada como “aparentemente” inexistente, uma postura que tem suscitado várias manifestações de descontentamento em defesa de um maior protagonismo, inclusive por parte de figuras de relevo no seio da organização.

A CPLP procurou intervir em processos políticos conturbados, com Missões de Observação Eleitoral (MOE-CPLP), tais como as 2.<sup>a</sup> Eleições Presidenciais e Legislativas em Moçambique (1999), as Eleições Presidenciais e Legislativas na Guiné-Bissau (1999 e 2000) e as Eleições Legislativas em São Tomé e Príncipe (2001)<sup>12</sup>. Ademais, embora tivesse sido um protagonista numa das crises na Guiné-Bissau<sup>13</sup> e os seus Estados-

---

<sup>11</sup> *De uma maneira geral, pode-se constatar que, mesmo dentro da área da CPLP, as relações bilaterais foram sempre mais importantes do que as multilaterais dentro da organização. Pode-se, com certeza, dizer a mesma coisa da Organização Internacional da Francofonia, e até da Commonwealth. Mas a CPLP nunca conseguiu tornar-se um ator autónomo para com cada um dos seus membros, ou seja, ser mais que a expressão da diversidade dos seus membros. Afinal, a CPLP ficou, e tudo leva a crer que vai ficar, um anão político* (Cahen, 2015, 95).

<sup>12</sup> <https://www.cplp.org/id-2782.aspx?PID=11090&M=NewsV2&Action=0&currentPage=2>, consultado a 6 de agosto de 2022.

<sup>13</sup> Recorde-se que a CPLP actuou politicamente como mediador na crise da Guiné-Bissau nas negociações que levaram ao cessar-fogo e à estabilização da situação naquele país em 1998.

Membros tenham estado de acordo sobre as posições a estabelecer, não se pode afirmar que a CPLP foi a organização mais eficaz no tratamento da crise (Cahen, 2015, 80).

Depois de várias reincidências de focos de instabilidade na Guiné-Bissau – no âmbito das quais se tornou evidente o papel determinante desempenhado pela Comunidade de Estados da África Ocidental, que assumiu as rédeas na gestão de conflitos no seu espaço de actuação regional, à semelhança daquilo que vem fazendo com outros Estados da organização, designadamente o Mali –, a CPLP é confrontada, desde 2017, na sequência da degradação da situação de segurança na província de Cabo Delgado, Moçambique, com um novo teste à respectiva capacidade de intervenção perante episódios de conflitos/crises nos seus Estados-Membros, num contexto em que se estima importante identificar que linhas, à luz dos conceitos internacionais de prevenção e gestão de crises/conflitos, têm pautado a actuação da organização, considerando, sobretudo, (i) a incapacidade de Moçambique, típica de um Estado Frágil<sup>14</sup> ou de um Estado Falhado<sup>15</sup>, em circunscrever, por si só, esses focos de crise e, por conseguinte, (ii) a necessidade de intervenção externa com vista à sua gestão e resolução.

---

<sup>14</sup> O conceito de “Estado Frágil” é usado, entre a comunidade académica e de analistas de Relações Internacionais, para retratar países onde a legitimidade, autoridade e capacidade das instituições estatais estão em dramático declínio, fracas ou quebradas. “Estado frágil” é uma “categoria” genérica e abrangente adoptada por governos ocidentais e organizações internacionais desde 2005, enquanto o conceito “Estado Falhado/Fracassado” é algo controverso, não obstante o seu uso recorrente por decisores políticos norte-americanos, ao longo da última década (Nay, 2013, 2).

<sup>15</sup> O “Estado Falhado” revela-se incapaz ou relutante de/em assegurar as necessidades básicas aos cidadãos, na sequência dos efeitos da guerra ou outras de crises desestabilizadoras. O falhanço/fracasso do Estado pode dever-se a vários fatores, incluindo corrupção, gestão danosa das instituições, débeis processos políticos, insegurança ou ameaças criminosas que ultrapassem as capacidades de um governo e intervenção externa visando a desestabilização. Difere de “Estado Colapsado”, aplicável a uma situação em que estruturas ou instituições nacionais desaparecem, dissolvem-se ou perdem a capacidade de agir (Miller, 2005, 34).

## Nota Metodológica

Ao longo da última década, registou-se um avanço na produção de literatura sobre a Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Ainda assim, e não obstante o avanço verificado, é ainda considerável a diferença face ao volume de textos sobre a Commonwealth ou sobre a Organização Internacional da Francofonia, existindo ainda muitas áreas por explorar e questões por responder.

Um exemplo em que se verifica esta insuficiência teórica prende-se com a estratégia da CPLP em matéria de prevenção e da gestão de conflitos/crises e, em concreto, sobre a actuação da organização perante focos de instabilidade nos seus Estados-Membros, em concreto, na Guiné-Bissau e, mais recentemente, em Moçambique.

De facto, a tendência dominante tem sido a de estabelecer abordagens que permitam, por exemplo, (i) fazer um balanço geral da CPLP ao longo da sua existência, (ii) avaliar a importância da CPLP para a política externa brasileira (Rizzi & Silva, 2017; Figueiredo & Violante, 2019) e, naquilo que mais se aproxima do tema proposto, (iii) analisar a cooperação no domínio da defesa (Bernardino & Azevedo, 2016; Luís & Rizzi, 2019)<sup>16</sup>, num contexto em que a maioria dos textos – produzida por especialistas oriundos do próprio sector da defesa – não incide sobre a linha de acção da organização, perante os recentes focos de instabilidade.

Não obstante a importância deste tipo de análise, certo é que não vai ao encontro da questão central do presente estudo, nem tão-pouco do que de novo e relevante se tem registado sobre a matéria (Gerring et al., 2020, 28), o que reforça o interesse pela realização deste estudo exploratório e a necessidade de aprofundar a investigação sobre os mecanismos de acção da CPLP e a actuação da organização num cada vez mais complexo sistema internacional.

Neste sentido, a pergunta de partida que permitiu estruturar o projecto de base e dar corpo ao presente estudo é a seguinte: Qual o papel (a linha de acção) da CPLP, perante a degradação da conjuntura de segurança na província de Cabo Delgado (2017-2022)?

A definição de três objectivos principais permitiu delimitar o alcance da pergunta de investigação e, por essa via, o objecto de estudo. Num primeiro momento, procura-se

---

<sup>16</sup> Esta insuficiência teórica contrasta também com alguns contributos sobre a importância do mar no espaço da CPLP (Bernardino, 2011).

compreender a evolução da organização ao longo dos seus vinte seis anos de existência e perceber os moldes da cooperação nos domínios da segurança e da defesa.

No segundo objectivo, a análise é centrada sobre os desafios que Moçambique – enquanto alvo do presente estudo de caso exploratório – enfrenta, sobretudo no que ao contexto da segurança interna e, em especial, ao conflito no norte de Moçambique diz respeito.

Duas razões justificam a importância do enfoque colocado: por um lado, a possível ligação ao autoproclamado Estado Islâmico, tese em linha quer com uma hipotética agressão externa à segurança de um Estado-Membro da CPLP, quer com uma ameaça ao primado da paz, previsto nos Estatutos, e ao desenvolvimento sustentável, ambicionado na Declaração Constitutiva; por outro, as próprias características deste foco de instabilidade, mais compatíveis com o conceito de “crise”.

Por fim, no terceiro e último objectivo, o enfoque é deslocado para a linha de acção da CPLP perante o surgimento e o desenrolar desta crise, com o objectivo de perceber pontos fortes e fracos e eventuais oportunidades e constrangimentos para a organização.

Tendo em conta que o foco do presente estudo é contemporâneo e que as fronteiras entre fenómeno e contexto nem sempre são evidentes (Yin, 2014), optou-se pela realização de um estudo de caso, circunscrito ao período entre outubro de 2017 e setembro de 2022, que coincide respectivamente, com o início da crise em Cabo Delgado, Moçambique, e a aproximação do quinto aniversário do primeiro ataque. Seguiu-se também uma abordagem qualitativa, explorando, essencialmente, “as atitudes, o comportamento e as experiências” (Dawson, 2002) da CPLP face ao caso moçambicano. Procurou-se ainda diversificar as fontes de informação, as quais incluíram documentos organizacionais (fundadores, informativos e outros de natureza diversa), estudos académicos correlacionados, artigos periódicos que compreendessem o período abarcado, recorrendo-se à análise documental e a uma discussão crítica dos mesmos. Em termos de colecta de dados primário, procedeu-se à realização de uma entrevista semiestruturada (Wengraf, 2001, 5) a um informador qualificado – com base num guião definido de perguntas, mas abrindo espaço para questões de follow-up e para o surgimento de outros eventuais aspectos de interesse –, que, face à insuficiência de fontes sobre a temática e à expertise do entrevistado, se considerou ser uma mais-valia para o estudo exploratório em questão.

# Capítulo 1 | A evolução da CPLP | Da criação à actualidade

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), organização relativamente recente – quando comparada, por exemplo, com a *Commonwealth* e com a Organização Internacional da Francofonia (OIF)<sup>17</sup> –, com pouco mais de duas décadas e meia, surgiu com o objectivo de unir “os países e os povos que partilham a Língua Portuguesa – nações irmanadas por uma herança histórica, pelo idioma comum e por uma visão compartilhada do desenvolvimento e da democracia” (CPLP, n.d.).

Ao longo destes seus vinte e seis anos de existência, a CPLP tem crescido a diferentes velocidades, num contexto em que a lentidão, por vezes acentuada, é repentinamente quebrada por ímpetos mais vigorosos, na sequência dos quais se denotam várias iniciativas com vista a impulsionar o seu desenvolvimento e a sua afirmação no plano político internacional e diplomático. Esta oscilação deve-se, em parte, a constrangimentos conjunturais, como foi o caso da crise económico-financeira mundial de 2008, mas também a fragilidades internas, entre quais se destacam a falta de coesão entre os seus Estados-Membros relativamente ao rumo a seguir e, por conseguinte, às medidas a tomar, causas estas que se têm repercutido negativamente sobre a comunidade, travando o seu ritmo de desenvolvimento.

Por conseguinte, nesta parte inicial do trabalho, pretende-se descrever a evolução da Comunidade desde o momento da sua criação até aos dias de hoje, procurando perceber em que momentos e, sempre que possível, em que áreas o ritmo de crescimento se adensou e, por outro lado, quando e em que situações o seu desenvolvimento ficou aquém do esperado, tendo presente os objetivos para os quais a CPLP foi criada.

O primeiro passo concreto no processo de criação da CPLP foi dado em São Luís do Maranhão (Brasil), em novembro de 1989, por ocasião do primeiro encontro dos Chefes de Estado e de Governo dos sete (7) países de Língua Portuguesa, designadamente Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, realizado a convite do Presidente brasileiro, José Sarney, cumpridos que estavam, pelo menos, quinze (15) anos de independência que tornavam possível uma

---

<sup>17</sup> Criada em 1931, a *Commonwealth* – integrada por cinquenta e seis (56) Estados, entre os quais Moçambique – conta com noventa e seis anos (96) de existência (Commonwealth, n.d.). Por seu lado, a OIF, com quase cinquenta e três (53) anos integra oitenta e oito (88) Estados e Governos, entre os quais, quatro Estados-Membros da CPLP, designadamente, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial e São Tomé e Príncipe (88 *États Et Gouvernements*, n.d.).

reaproximação entre os Estados, ainda que “meramente instrumental” (Cahen, 2015, 74).

A formalização da CPLP aconteceria quase sete anos mais tarde, a 17 de Julho de 1996, aquando da Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, em Lisboa. Seis anos depois, mais concretamente a 20 de Maio de 2002, o bloco crescia, com a inclusão de Timor-Leste, que, após a independência, se tornou o oitavo membro da Comunidade, seguido do mais recente e nono membro, Guiné Equatorial, na sequência de um polémico processo de adesão em 2014 (CPLP, n.d.).

No acto de criação da CPLP, foram estabelecidos os seguintes órgãos:

- Instância deliberativa superior da Organização, integrada pelas autoridades máximas dos oito países, hospedada em carácter rotativo, por um dos Estados membros, a Conferência de Chefes de Estado e de Governo reúne ordinariamente, de dois em dois anos, e, extraordinariamente, quando solicitada por 2/3 dos Estados membros (CPLP, n.d.);
- Constituído pelos ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores dos oito países membros, o Conselho de Ministros, também hospedado de forma rotativa, reúne, ordinariamente, uma vez por ano e, extraordinariamente, quando solicitado por 2/3 dos Estados-Membros (CPLP, n.d.);
- Coordenado pelo representante do país que detém a presidência do Conselho de Ministros, o Comité de Concertação Permanente reúne, ordinariamente, em Lisboa, na sede da CPLP, uma vez por mês e, extraordinariamente, sempre que necessário (CPLP, n.d.);
- Principal órgão executivo da CPLP, o Secretariado Executivo é responsável por implementar as decisões dos três órgãos deliberativos (Conferência, Conselho e Comité) (CPLP, n.d.).

Em 2002, em Brasília, aquando da IV Conferência de Chefes de Estado e de Governo, durante a qual foram revistos os Estatutos, foram estabelecidos como órgãos adicionais da CPLP:

- as Reuniões Ministeriais Sectoriais (constituídas pelos ministros e secretários de Estado dos diferentes sectores governamentais de todos os Estados membros, a quem compete coordenar, ao nível ministerial ou equivalente, as acções de

concertação e cooperação nos respectivos sectores governamentais) (CPLP, n.d.<sup>18</sup>);

- a Reunião dos Pontos Focais da Cooperação (congrega as unidades responsáveis, nos Estados membros, pela coordenação da cooperação no âmbito da CPLP, é coordenada pelo representante do país que detém a Presidência do Conselho de Ministros. Compete-lhe assessorar os demais órgãos da CPLP em todos os assuntos relativos à cooperação para o desenvolvimento no âmbito da Comunidade. Reúne, ordinariamente, duas vezes por ano e, extraordinariamente, quando solicitado por 2/3 dos Estados-Membros) (CPLP, n.d.)<sup>19</sup>.

Em 2005, em Luanda, o X Conselho de Ministros estabeleceu também como órgão adicional o Instituto Internacional de Língua Portuguesa (IILP) (CPLP, n.d.)– com sede em Cabo Verde e responsabilidade no âmbito da valorização e difusão do idioma comum – e o XII Conselho de Ministros, em Lisboa, em Novembro de 2007, decidiu dar um cariz parlamentar à CPLP, estabelecendo a Assembleia Parlamentar, órgão que reúne as representações de todos os Parlamentos da Comunidade, constituídas com base nos resultados eleitorais das eleições legislativas dos respectivos países (AP-CPLP, n.d.)<sup>20</sup>.

Esta institucionalização da CPLP teve como objectivo projectar e consolidar, no plano externo, os laços entre os países de língua portuguesa e conferir maior capacidade na defesa dos valores e interesses, nomeadamente a nível da salvaguarda da democracia, da promoção do desenvolvimento e da criação de um ambiente internacional mais equilibrado e pacífico.

A CPLP assume-se, assim, como um novo projecto político de Estados que constituem um espaço geograficamente descontínuo, mas que partilham a mesma Língua e que,

---

<sup>18</sup> <https://www.cplp.org/Default.aspx?ID=3822>, consultado em 01 de maio de 2022.

<sup>19</sup> <https://www.cplp.org/id-2753.aspx>, consultado em 01 de maio de 2022.

<sup>20</sup> Conciliar interesses comuns no domínio da legislação e do controlo da ação do executivo e desenvolver a troca de experiências entre parlamentares e funcionários estão entre os principais objectivos da AP. São órgãos da Assembleia Parlamentar da CPLP o Presidente, a Conferência dos Presidentes dos Parlamentos (CPP) e o Plenário. O Presidente é eleito por um período de dois anos, não renovável, de entre os seus pares, e tem assento parlamentar nas Conferências de Chefes de Estado e de Governo da CPLP. A CPP reúne, em sessão ordinária, os Presidentes dos Parlamentos nacionais uma vez por ano. Cabe-lhe, entre várias funções, a promoção da concretização das decisões da AP e o fomento da troca de informações e a realização de estudos de interesse comum. O Plenário é constituído pelos Presidentes dos Parlamentos e pelos Grupos Nacionais (constituídos por seis membros no exercício efetivo das suas funções, respeitando o princípio de um terço da representatividade de um dos géneros) e tem competência para analisar, debater e votar as matérias relacionadas com a finalidade estatutária da AP e apreciar a atividade da CPLP, dos seus órgãos e organismos (AP-CPLP, n.d.). In <https://www.ap-cplp.org/>.

consecutivamente, promovem o desenvolvimento de um foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua e da cooperação entre os seus membros.

Com personalidade jurídica e autonomia financeira, a Organização tem como objectivos gerais (a) a concertação político-diplomática entre seus Estados-Membros, nomeadamente para o reforço da sua presença no cenário internacional; (b) a cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social e (c) a materialização de projectos de promoção e difusão da língua portuguesa, sendo ainda regida pelos seguintes princípios:

- Igualdade soberana dos Estados membros;
- Não-ingerência nos assuntos internos de cada estado;
- Respeito pela sua identidade nacional;
- Reciprocidade de tratamento;
- Primado da paz, da democracia, do estado de direito, dos direitos humanos e da justiça social;
- Respeito pela sua integridade territorial;
- Promoção do desenvolvimento;
- Promoção da cooperação mutuamente vantajosa (CPLP, n.d.)<sup>21</sup>.

Embora toda a actividade da CPLP seja orientada pelos seus Estados-Membros – que concertam posições, pelo menos uma vez por mês, nas reuniões ordinárias do Comité de Concertação Permanente –, cabe à concertação político-diplomática – cujo objecto é, então, encontrar formas eficazes de avançar na promoção dos valores defendidos, em respeito dos princípios estabelecidos – um lugar de destaque, ainda que pouco perceptível, na medida em que as maiores conquistas neste campo residem, por exemplo, no *lobby* exercido para a eleição de altos representantes dos Estados-Membros a cargos internacionais. Conjugar esforços e coordenar acções políticas e diplomáticas, tendo

---

<sup>21</sup> <https://www.cplp.org/id-2763.aspx>. Consultado a 10 de setembro de 2022.

como objectivo o maior benefício para a Comunidade e para todos os seus membros, foi, desde o início, o grande objectivo da CPLP.

Todavia, ao longo dos anos, a Comunidade tem sido alvo de múltiplas críticas, quer internas, quer externas, colocando em causa a validade e a sustentabilidade da organização, nas mais diversas áreas de actuação, desde o contexto económico ao de defesa e segurança. Para esta situação têm contribuído não só os desafios económicos que os seus Estados-Membros têm enfrentado nos últimos anos, para cuja superação se esperava uma especial intervenção da Comunidade, mas também a instabilidade política e de segurança na Guiné-Bissau e Moçambique, num contexto em que é sublinhada a total ineficácia da organização e em que as vozes discordantes reclamam um papel mais activo da Comunidade, em prol do nivelamento que atenua as discrepâncias em matéria de democracia, direitos humanos e desenvolvimento e económico<sup>22</sup>.

Atenta a esta situação, tem crescido, na CPLP – neste espaço plural composto por nove (9) Estados-Membros, trinta e dois (32) Observadores Associados, cerca de duzentos e noventa e quatro (294) milhões de cidadãos, três (3) milhões de empresas, quatro (4) continentes, três (3) uniões monetárias<sup>23</sup> e seis (6) comunidades económicas regionais<sup>24</sup> – a consciência de que é necessário projectar a comunidade para um outro patamar, nomeadamente na esfera económica, enquanto estratégia de coesão interna e de projecção externa, num quadro em que o reforço do multilateralismo poderá ser contemplado

---

<sup>22</sup> Uma análise da situação dos EM-CPLP no Índice da Democracia permite reconfirmar estas discrepâncias, na medida em que quatro (4) Estados-Membros – designadamente, Portugal, 28.<sup>a</sup> posição, Cabo Verde, na 32.<sup>a</sup>, Timor-Leste, na 43.<sup>a</sup>, e o Brasil, na 47.<sup>a</sup> – surgem no grupo das democracias com algumas falhas (as chamadas *Flawed Democracies*, no âmbito das quais as eleições são justas e livres e as liberdades civis básicas são honradas, mas apresentam várias fragilidades (por exemplo, violação da liberdade dos média), enquanto quatro (4) EM estão numa posição totalmente oposta, enformando regimes classificados como autoritários. São eles Moçambique (116.<sup>a</sup> posição), Angola (122.<sup>a</sup> posição), Guiné-Bissau (138.<sup>o</sup>) e Guiné Equatorial (158.<sup>o</sup>). O Ranking, que avalia a situação de cada país em matéria de Processo Eleitoral e Pluralismo, Funcionamento do Governo, Participação Política, Cultura Política e Liberdades Civas, integra um total de cento e sessenta e sete (167) países, com excepção de São Tomé e Príncipe, que não é incluído pelo presente estudo. (Economic Intelligence Unit, 2022).

<sup>23</sup> A saber: a Zona Euro, que inclui Portugal, a União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), de que é parte a Guiné-Bissau, e a Comunidade Económica e Monetária da África Central (CEMAC), integrada pela Guiné Equatorial.

<sup>24</sup> Designadamente, União Europeia (UE), integrada por Portugal, Comunidade Económica de Estados da África Ocidental (CEDEAO), de que fazem parte Cabo Verde e Guiné-Bissau, Comunidade Económica de Estados da África Central (CEEAC), que reúne, entre os seus Estados-Membros, Angola, Guiné Equatorial e São Tomé e Príncipe, Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), que engloba Angola e Moçambique, Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), de que é parte o Brasil e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), de que é membro observador Timor-Leste. Se considerarmos as comunidades económicas regionais, a abrangência da CPLP reúne uma população de aproximadamente 2.192.296.646 habitantes (cerca de 31% da população mundial), espalhados em quatro continentes, a saber: África – 38 países (CEDEAO, CEEAC e SADC) – 669.430.939 habitantes (9,5%); América – 10 países (MERCOSUL) – 396.789.412 habitantes (5,6%); Ásia – 11 países (ASEAN) – 622.655.022 habitantes (8,8%) e Europa – 27 países (União Europeia) – 503.421.273 habitantes (7,1%) (*Estratégia*, n.d.).

De destacar ainda a existência da Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA), área de livre comércio fundada em 2018, que entrou em vigor a partir de 1 de janeiro de 2021, em resultado da assinatura, pelos Estados africanos, do Acordo de Livre Comércio Continental Africano.

como parte da solução. No âmbito de uma das mais recentes iniciativas com este fim, saliente-se o Acordo sobre Mobilidade entre os Estados-Membros da CPLP – que carece agora de integração nos respectivos ordenamentos jurídicos – adoptado pela XIII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, enquanto instrumento que, segundo a Declaração de Luanda, emanada a 17 de julho de 2021, visa contribuir de forma efetiva para uma maior mobilidade e circulação no seio da Comunidade, para o incremento das relações de cooperação em todos os domínios e para a promoção do sentimento de pertença à CPLP (CPLP, 2022)<sup>25</sup>.

Nos Estatutos da CPLP, eram fixados três objetivos principais, designadamente:

- a. A concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais, nomeadamente para o reforço da sua presença nos fóruns internacionais;
- b. A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, oceanos e assuntos do mar, agricultura, segurança alimentar, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, economia, comércio, cultura, desporto e comunicação social;
- c. A promoção e difusão da Língua Portuguesa, designadamente através do Instituto Internacional de Língua Portuguesa.

Não obstante o interesse económico assumido por outras partes que procuram estreitar o relacionamento com a Comunidade, a cooperação económica e comercial na CPLP era assim incluída, sem enfoque especial, num conjunto bastante lato de áreas de cooperação, apenas recuperada pela declaração constitutiva, através da menção ao desenvolvimento da cooperação económica e empresarial entre si e à valorização das potencialidades existentes, através da definição e concretização de projectos de interesse comum, explorando nesse sentido as várias formas de cooperação, bilateral, trilateral e multilateral.

Ao longo das duas primeiras décadas de existência, os instrumentos e iniciativas criadas para alcançar este desígnio revelam-se poucos, destacando-se apenas quatro:

- Em 1998, foi assinado o Acordo CPLP-Fórum dos Empresários de Língua Portuguesa (FELP), com vista ao incremento de ações pragmáticas nas áreas do

---

<sup>25</sup> In <https://secretariadoexecutivo.cplp.org/comunicacao/noticias/noticia-detalle/?news=6648> . Consultado a 4 de junho de 2022.

investimento e da promoção de parcerias entre as empresas e empresários do espaço CPLP;

- Em 2004, era criada a Confederação Empresarial (CE) da CPLP (CE-CPLP), em resultado da Conferência de Chefes de Estado de 2000 (CE-CPLP, n.d.);
- Em 2006, a CPLP assinava o Acordo de Cooperação com a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), com vista à troca de informações sobre os diversos aspetos do desenvolvimento económico e social dos seus respectivos Estados-Membros; e
- Em janeiro de 2022, a entrada em vigor do Acordo sobre Mobilidade entre os Estados-Membros da CPLP, o qual estabelece a base legal sobre a qual se construirá uma maior mobilidade e circulação no espaço da CPLP. Não obstante a importância que este acordo possa vir a assumir no futuro, certo é que, por agora, ainda se encontra num estado muito embrionário de implementação<sup>26</sup>.

Membro consultivo da organização, a criação da CE-CPLP teve, como objetivos principais, a criação de novas oportunidades de negócios e o desenvolvimento do empresariado dentro do espaço da CPLP, facilitando e fortalecendo as relações empresariais entre associações e entidades empresariais dos países filiados à CE-CPLP, incrementando os negócios, importações e exportações nos espaços económicos onde estes países estão inseridos, principalmente, em quatro setores de atividade: Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços.

Depois de um período de alguma estagnação ou, no limite, de parca atividade, por ocasião do vigésimo aniversário da organização, a CE-CPLP começa a adquirir algum dinamismo, exibindo, como bandeira da sua atuação, a Livre Circulação de Pessoas, Produtos, Capitais e Serviços e a Criação de um Mercado Económico, em linha com os objetivos traçados em “A Nova Visão Estratégica (NVE) da CPLP (2016-2026)<sup>27</sup> (CPLP, 2016)”. Entre as diretrizes da NVE, destacam-se as seguintes: (i) valorização do papel

---

<sup>26</sup>“O Acordo prevê três modalidades: (i) a Estada de curta duração, também muitas vezes apelidada de livre circulação, por um período de 90 dias; (ii) a Estada temporária, com duração de mais de 90 dias e até 1 ano, e (iii) a Residência CPLP. A primeira modalidade pressupõe a isenção de uma autorização administrativa prévia (ou visto de entrada), mas os dois últimos exigem a concessão dessa autorização prévia. Nestes dois casos, a vantagem do Acordo é a simplificação dos requisitos para a atribuição dos vistos e o estabelecimento de um prazo máximo de cinco anos para a exigência desses requisitos, findo o qual ser-se cidadão do país signatário deverá ser condição suficiente para a atribuição dos vistos.” (“Apenas Alguns Passaportes Ficam Isentos De Vistos a Partir De Janeiro Na CPLP,” 2021) Todavia, para estas modalidades é necessário o estabelecimento de instrumentos adicionais de parceria entre duas ou mais Partes. A partir de 1 de janeiro de 2022, passou a aplicar-se a isenção de vistos aos titulares de passaportes diplomáticos, oficiais, especiais e de serviço para Portugal, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, os primeiros a ratificarem o acordo de mobilidade da CPLP. Seguiram-se Moçambique, Guiné-Bissau e Brasil. A 17 de junho de 2022, também Timor-Leste depositou o instrumento de ratificação, exemplo seguido por Angola a 24 de junho. A 24 de Setembro de 2022, a Guiné-Equatorial continuava a não ter ratificado o acordo.

<sup>27</sup> In <https://www.cplp.org/id-4176.aspx>. Consultado a 10 de setembro de 2022.

dos Observadores Associados bem como dos organismos internacionais com os quais a CPLP mantém relações institucionais; nesse âmbito, potencializar a cooperação dos Observadores Associados com a Comunidade por meio de parcerias na implementação de iniciativas e projetos; (ii) o reforço da atuação da Comunidade nos seguintes setores: Cooperação Económica e Empresarial; Segurança Alimentar e Nutricional; Energia; Turismo; Ambiente; Oceanos e Plataformas Continentais; Cultura; Educação; e Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e (iii) a promoção do estabelecimento de mecanismos que facilitem a circulação de pessoas no seio da Comunidade, em consonância com os Acordos de Brasília e com a recente adoção do Acordo sobre Mobilidade entre os Estados-Membros.

Curiosamente, este maior dinamismo da CE-CPLP coincide com um período de turbulência da própria organização, em que se destaca, por um lado, a concepção de instrumentos inovadores e reformuladores da organização – como “A Nova Visão Estratégica da CPLP (2016-2026)” – e, por outro, uma maior pressão interna por parte dos EM. Este vazio na esfera económica e comercial por parte da CE-CPLP e, por conseguinte, da própria organização levou o grupo de países africanos de língua portuguesa – Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique e São Tomé e Príncipe – a criar, a 16 de junho de 2014, a Confederação Empresarial dos PALOP (CE-PALOP) (CE-PALOP, n.d.)<sup>28</sup>, com base na própria estrutura da CPLP. Esta confederação foi criada com o principal objetivo de, através da congregação de esforços, contribuir para a diminuição da assimetria dentro da CPLP, fortalecendo a classe empresarial africana e a sua independência económica. Na verdade, uma análise dos fluxos de investimento e das trocas comerciais permite verificar um claro benefício de Portugal e do Brasil, o que não só constitui motivo de desagrado dos demais EM, como se encontra em dessintonia com o objetivo da redução de assimetrias que presidiu à criação da CPLP. A capacitação das associações e do empresariado africano nas suas vertentes material, financeira, de recursos humanos, tecnologias e técnicas de gestão e a internacionalização das empresas dos Países Africanos de Língua Portuguesa (PALP) constituem iguais metas desta confederação.

Se, por um lado, a atuação da CE-PALOP poderia constituir uma vantagem, enquanto intervenção de primeira-linha em prol da redução de assimetrias entre os próprios

---

<sup>28</sup> *In* <http://www.ce-palop.org/?fbclid=IwAR1OtyWWD1C87O-Tn9D1ipMO8ikz8zAWMf7MYclsAZPhwhcKdguERBgPBGE> e <https://www.facebook.com/CEPALOP/>. Consultado a 12 de setembro de 2022.

PALOP e, hipoteticamente, em potencial benefício da ação da CE-CPLP, certo é que as atenções se começaram rapidamente a dispersar entre CE-CPLP e CE-PALOP.

Em aparente reação e procurando assumir as rédeas da prossecução dos objetivos económicos do grupo, a CE-CPLP realizava, em março de 2018, o primeiro grande evento desde a sua criação – 1.<sup>a</sup> Conferência Económica do Mercado da CPLP –, durante a qual se procurou enfatizar os benefícios da congregação em torno da organização, pela defesa dos interesses económicos dos seus Estados-Membros que, como assumido, passará por atingir um objetivo bem mais ambicioso: a criação de um mercado económico. Dezanove meses após a 1.<sup>a</sup> Conferência, a 3 de dezembro de 2019, a CE-CPLP realizava uma segunda conferência, subordinada precisamente ao tema “Um Novo Mercado Económico”<sup>29</sup>.

Em quarto de século de existência, o atual estado de desenvolvimento da organização – compatível com uma CPLP *going beyond its original proposal* (Figueira & Silva-Rêgo, 2018), ultrapassando as esferas político-diplomática, cultural e linguística – resultam, em parte, de uma maior exigência expressa pelos EM, no sentido de serem exponenciadas as capacidades da organização, em resposta a uma conjuntura político-económica também ela cada vez mais exigente.

Esta imagem da CPLP e a perceção de que as suas potencialidades vão muito além da sua ação tem, por vezes, contribuído para uma inflamação dos discursos dentro da própria CPLP, não apenas relativamente à esfera económica – pese embora ser aquela que mais divisões tem suscitado no seio da organização, pois, na senda de um maior protagonismo, os Estados com maior poder económico no seio da CPLP não só têm reforçado alianças bilaterais, como canalizado as suas atenções para outras organizações de integração regional ou, em alguns casos, impulsionado o desenvolvimento de outros *fora* – mas também, por exemplo, no que se refere à atuação em termos de resolução/mediação de conflitos, por força do vazio de atuação sentido face à crise política e de segurança vivida na República da Guiné-Bissau, num contexto em que é clara a intervenção de outras comunidades, designadamente a CEDEAO, e agora, mais recentemente, no âmbito da instabilidade vivida em Moçambique.

O sentimento de colonizador/colonizado, ainda muito presente no seio da organização e que tantos muros e barreiras tem erigido, o descontentamento e as cisões internas face ao *status quo* e a incapacidade/insuficiente empenho de ir além dos seus pressupostos

---

<sup>29</sup> In [http://www.CE-CPLP.org/uploads/2/7/2/1/27218001/template\\_apresentacao\\_s\\_v12.pdf](http://www.CE-CPLP.org/uploads/2/7/2/1/27218001/template_apresentacao_s_v12.pdf). Consultado a 14 de agosto de 2022.

iniciais têm constituído grandes obstáculos – ou, numa perspectiva mais optimista – desafios ao desenvolvimento económico da CPLP<sup>30</sup>.

Perante este cenário, a CPLP tem, pois, sido obrigada a repensar a sua esfera de ação. Várias têm sido as manifestações provindas de todos os Estados-Membros da CPLP, no sentido de ir além de uma organização de “amigos” e com fins meramente linguísticos ou culturais. Temas como a necessidade de priorização da cooperação económica e da livre-circulação têm sido recorrentes por parte dos líderes da CPLP, num contexto em que se destaca:

a) a necessidade de (i) aumento dos fluxos de comércio e de investimento entre os EM, pelo seu impacto generalizado nas sociedades, e (ii) a implementação de mecanismos de facilitação da circulação de pessoas, bens e mercadorias no espaço lusófono, considerando que, tal como referiu Jorge Spencer Lima (então-Presidente da Câmara de Comércio de Sotavento) – em declarações aos órgãos de comunicação social, no rescaldo da Assembleia Geral da CE-CPLP<sup>31</sup> – “sem mobilidade não há negócios e sem negócios a CPLP é um saco vazio, um saco oco” (INFORPRESS, 2018), na medida em que nenhuma parte do mundo se construiu uma comunidade de políticos, um discurso reforçado por António Costa, primeiro-ministro português, que defendeu que a cooperação económica e empresarial tem de ser a espinha dorsal da CPLP;

b) a criação de um Mercado Comum, uma das bandeiras da ação da CE-CPLP. Para o seu cumprimento, foi traçado um programa de 3 anos que compreende diferentes fases de execução, entre as quais, (a) caracterização do mercado e criação de Grupos de Trabalho em setores de atividades considerados fulcrais para o cumprimento das metas traçadas, (b) definição das etapas para a concretização do objetivo e (c) produção de acordos multilaterais.

Em teoria, enquanto elemento promotor do crescimento dos fluxos de investimento e de comércio, estima-se necessário implementar primeiramente um programa de mobilidade, rumo a um modelo de integração. Contudo, no espaço da CPLP, confluem várias comunidades regionais, com forte incidência económica, mas também política,

---

<sup>30</sup> *Cependant, la CPLP n'arrive pas à agréger les intérêts nationaux et particuliers souvent contradictoires car elle souffre d'une dualité de leadership: d'un côté de la part du Portugal qui n'a pas les moyens de jouer ce rôle (d'autant qu'il n'en a pas non plus la légitimité au regard des pays africains...) mais qui est le centre historique de cette communauté puisqu'étant le berceau de la langue portugaise, et de l'autre du fait du Brésil qui a adopté à l'égard de l'Organisation lusophone un comportement versatile laissant planer des doutes quant à sa volonté réelle de s'impliquer dans cette organisation mais qui est aujourd'hui le pays de la majorité des locuteurs lusophones, puisqu'il abrite plus de 90% de ceux-ci* (Ferra, 2007, 106).

<sup>31</sup> In <https://inforpress.cv/confederacao-empresarial-pede-apoio-dos-governantes-para-transformar-a-cplp-numa-comunidade-economica/>. Consultado a 02 de setembro de 2022.

tais como a União Europeia (UE), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC), a União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), o que requer um esforço de conciliação com as regulamentações existentes para que a meta da mobilidade seja atingível. Neste campo, Portugal talvez seja o país em situação mais complexa, pela sua integração no espaço Schengen e na União Europeia, onde o regime de entradas por parte de cidadãos extraespaço Schengen e a política migratória europeia pressupõe o cumprimento de regras rígidas, à partida pouco compatíveis com um sistema de livre circulação no espaço lusófono, que pressupõe, necessariamente, um esforço de harmonização progressiva e, eventualmente, uma diferenciação para cada país lusófono, de modo a permitir o cumprimento das regras a que cada um está obrigado.

Num momento em que se pretende um maior foco económico, esta múltipla inserção dos países da CPLP em várias latitudes terá de ser encarada enquanto mais-valia, cuja rentabilização dependerá da implementação de medidas de harmonização, num contexto em que a Comunidade poderá assumir um papel complementar nos esforços de integração regional de cada um dos Estados-Membros, enquanto elo entre as diversas Comunidades Regionais, potenciando a realização das suas políticas e procurando tirar partido de um mercado de cerca de 2 99.0 milhões de habitantes<sup>32</sup>: CEEAC (197 Milhões de habitantes), da SADC (971 Milhões), da CEDEAO (407 Milhões), do MERCOSUL (311 Milhões), da ASEAN (688 Milhões), e da União Europeia (446 Milhões). Note-se que a própria NVE contemplou, entre as orientações no capítulo da Cooperação, a promoção de sinergias com as organizações de integração regional integradas pelos Estados-Membros da CPLP.

Mesmo excluindo o mercado da União Europeia, cujo acesso comporta requisitos mais complexos, estar-se-á perante 2.544 milhões de consumidores, um número que poderá ser multiplicado, se tido em linha de conta o espaço geográfico criado pelos Observadores Associados, com quem a organização poderá igualmente criar sinergias e reforçar a cooperação económica, em cumprimento do estabelecido na NVE.

A respeito dos observadores, cujo crescente interesse permite estimar o valor estratégico da organização, cumpre referir que o desejo de alargar as colaborações extracomunitárias esteve sempre presente nos objetivos da Organização. Nesse espírito,

---

<sup>32</sup> Segundo dados do <https://pt.countryeconomy.com/>, atualizado a 12 de julho de 2022 (*Country Economy*, n.d.).

em Julho de 1998, na cidade da Praia, na II Cimeira de Chefes de Estado e do Governo (CCEG), foi criada a categoria de Observador e, em 2005, em Luanda, durante o Conselho de Ministros da CPLP, foram estabelecidas as categorias de Observador Associado e de Observador Consultivo. Segundo o Regulamento dos Observadores Associados (*Projeto de Regulamento dos Observadores Associados da Comunidade de Países de Língua Portuguesa*, 2010), os Estados que pretendam adquirir esta categoria – mediante candidatura apresentada ao Secretariado Executivo que, após apreciação pelo Comité de Concertação Permanente, as encaminhará para o Conselho de Ministros, o qual, por sua vez, recomendará a decisão final para ser tomada pela Cimeira de Chefes de Estado e de Governo – terão de partilhar os respectivos princípios orientadores, designadamente no que se refere à promoção das práticas democráticas, à boa governação e ao respeito dos direitos humanos, e prosseguir, através dos seus programas de governo, objectivos idênticos aos da Organização, mesmo que, à partida, não reúnam as condições necessárias para serem membros de pleno direito da CPLP.

Os Observadores Associados beneficiarão dessa qualidade a título permanente e poderão participar, sem direito a voto, nas Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo, bem como no Conselho de Ministros, sendo-lhes facultado o acesso à correspondente documentação não confidencial, podendo ainda apresentar comunicações desde que devidamente autorizados. Poderão ser convidados para reuniões de carácter técnico. No entanto, qualquer Estado membro poderá, caso o julgue oportuno, solicitar que uma Reunião tenha lugar sem a participação de Observadores.

A qualidade de Observador Associado ou Consultivo poderá ser retirada, temporária ou definitivamente, sempre que se verificarem alterações às condições que recomendaram a sua concessão. A decisão final caberá ao órgão que decidiu a respectiva admissão, com base em proposta do Secretariado Executivo e após apreciação pelo Comité de Concertação Permanente.

Na VI CCEG, em 2006, em Bissau, foi atribuído pela primeira vez o estatuto de OC da CPLP a várias entidades da Sociedade Civil. Para alargar a dimensão relacionada com a implementação de projetos no âmbito da CPLP, o cofinanciamento de programas, projetos e ações e a participação financeira dos OC CPLP em iniciativas em torno dos objectivos da CPLP, a organização iniciou, em 2013, no quadro da VII Reunião do SE-CPLP com os OC da CPLP, um exercício que conduziu à constituição de Comissões Temáticas nos seguintes domínios:

- Promoção e Difusão a Língua Portuguesa;

- Saúde, Segurança Alimentar e Nutricional;
- Educação, Ciência e Tecnologia;
- Ambiente, Cidades e Territórios;
- Assuntos Culturais;
- Direito e Justiça.
- Assuntos do Trabalho;
- Economia, Empresariado e Investimento;

A CPLP conta, à data de 11 de abril de 2022, com cento e quatro (104) Observadores Consultivos.

Relativamente aos Observadores Associados, também a lista tem vindo a aumentar a cada dois anos, ao longo da última década. Em 2006, a categoria foi atribuída a dois (2) Estados, designadamente, à Guiné-Equatorial e às Maurícias. Em 2008, foi a vez do Senegal. Em 2014, a categoria era atribuída a mais quatro (4) Estados: Geórgia, Namíbia, Turquia e Japão. Em 2016, somaram-se mais quatro (4): Hungria, República Checa, Eslováquia e Uruguai. Em 2018, juntaram-se à lista mais oito (8) países e a uma (1) organização: Luxemburgo, Principado de Andorra, Reino Unido, Argentina, Chile, França, Itália, Sérvia e Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). Em 2021, o grupo era integrado por mais dez (10) Estados e três (3) organizações, designadamente, Canadá, Qatar, Estados Unidos da América, Irlanda, Espanha, Índia, Costa do Marfim, Peru, Grécia, Roménia, Conferência Ibero-Americana, ao g7+ e à Organização Europeia de Direito Público (OEDP/EPLO).

Criada por um grupo de sete países, a CPLP não só integra hoje mais dois Estados (Guiné Equatorial e Timor-Leste), num total de nove (9) Estados-Membros – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Moçambique, Portugal e Timor-Leste – distribuídos por quatro continentes (África, América do Sul, Ásia e Europa), como conta com trinta e dois (32) Observadores Associados, mais do triplo dos Estados-Membros efetivos, sendo que vinte e duas (22) destas adesões se efetivaram desde 2019. Em três (3) anos, o número de Observadores Associados mais do que duplicou e atingirá, possivelmente, o quádruplo por ocasião da XIV Conferência de Chefes de Estado e de Governo, prevista para decorrer em 2023. Ainda recentemente, a 8 de abril de 2022, a

Austrália formalizou a adesão como Observador Associado. Faltará, a esta respeito, tirar partido deste volume de Observadores Associados, sendo necessário *operacionalizar o potencial de parceria e cooperação*, tal como previsto no Documento Estratégico de Cooperação da CPLP 2020-2026 (CPLP, 2019)<sup>33</sup>.

Neste contexto, poder-se-á afirmar estarmos perante um ciclo de afirmação progressiva da comunidade, fruto de um período de reflexão interna encetado durante os últimos anos, na sequência dos quais se traçaram objetivos além dos estabelecidos na sua declaração de criação e cuja concretização, face aos anos de aparente inércia da organização, aos compromissos assumidos por cada Estado com as respetivas comunidades regionais e, por último mas não menos importante, à instabilidade política e de segurança em alguns dos seus Estados-Membros, se antecipa de alguma complexidade.

Em suma, embora não à velocidade desejada e aquém das melhores expectativas, a CPLP encontra-se em processo de mutação, como são exemplo o alargamento da organização com a adesão, ainda que envolta em polémica, da Guiné Equatorial, o crescimento do número de Estados com o estatuto de Observador – embora, nesta matéria, seja ainda necessário perceber que reais contrapartidas pode a CPLP obter desta relação –, a implementação de medidas que promovem o relacionamento económico e comercial entre as Partes, como é exemplo o Acordo de Mobilidade, bandeira da presidência angolana da comunidade<sup>34</sup>.

Todavia, em contrapartida, importará atenuar o impacto dos constrangimentos, mas, principalmente, dos pontos fracos. Para além das consequências das crises económico-financeira mundial e pandémica, a consolidação da CPLP tem sido prejudicada por diversos outros factores, entre os quais se salientam (i) a instabilidade política e de segurança não só na República da Guiné-Bissau e, mais recentemente, em Moçambique, como também, embora noutra nível, em Angola e no Brasil<sup>35</sup>, (ii) a falta de consenso

---

<sup>33</sup>

[https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiler%2F1\\_CPLP%2FCooperacao%2FR3\\_Orientacao-Estrategica-da-Cooperacao\\_Anexo-1\\_DEC\\_2020\\_2026\\_APROVADO.pdf](https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiler%2F1_CPLP%2FCooperacao%2FR3_Orientacao-Estrategica-da-Cooperacao_Anexo-1_DEC_2020_2026_APROVADO.pdf). Consultado a 20 de agosto de 2022.

<sup>34</sup> Ao longo dos últimos anos, várias têm sido as intervenções a favor do crescimento da actividade económica entre as Partes, enquanto garante da consolidação da comunidade. O actual Presidente de Angola, país que preside também até 2023 à CPLP, tem sido um defensor desta tese.

<sup>35</sup> Segundo o *Global Peace Index* (GPI), que avalia a paz em três domínios, designadamente, o nível de segurança e proteção social, a extensão do conflito doméstico e internacional em curso e o grau de militarização, Angola ocupa a 78.<sup>a</sup> posição, a Guiné-Bissau a 110.<sup>a</sup>, Moçambique a 122.<sup>a</sup> e o Brasil a 130.<sup>a</sup>, num lote de 163 países. Moçambique (29.<sup>a</sup> em 44) e Brasil (9.<sup>a</sup> em 11) ocupam os piores lugares no contexto da África subsaariana e da América do Sul, respectivamente. O GPI assinala a acentuada deterioração em Moçambique, onde o “terror político” atinge os níveis mais elevados desde 2008. (Institute for Economics & Peace, 2022).

político entre as Partes, para a qual ainda contribui o receio de ingerência externa por parte dos demais membros da comunidade, receio este, em parte, fomentado pelo estigma da relação antigo colonizador/colonizado, (iii) a disparidade entre os diversos estados de desenvolvimento entre os diferentes Estados-Membros, (iv) a sobreposição da bilateralidade em relação ao multilateralismo<sup>36</sup>, (v) as dificuldades de integração plena do seu mais jovem membro, a Guiné Equatorial<sup>37</sup>, que, à data de 12 de julho de 2022, ainda não havia ratificado o Acordo de Mobilidade, e (vi) a pertença dos seus membros a múltiplas comunidades de integração regional, provocando uma dispersão do foco de actuação por parte dos seus membros e (vii) um desconhecimento da existência da CPLP entre o cidadão comum, devido a poucas ou inexistentes campanhas de divulgação sobre a sua existência, bem como sobre os eventuais benefícios da associação do seu país à organização, desenvolvendo um sentimento de pertença à organização e estreitando o relacionamento entre os Estados-Membros<sup>38</sup>, pois não só se estimará importante beneficiar as empresas da inclusão na Comunidade, mas também o cidadão comum.

Nesta ordem de ideias, no próximo capítulo, pretende-se, pois, descrever e caracterizar a actuação da CPLP perante focos de instabilidade política e de segurança nos seus Estados-Membros, considerando ser este um traço comum a vários membros e que, sendo claramente uma das suas principais fragilidades, tem obstado significativamente ao desenvolvimento da organização.

---

<sup>36</sup> De uma maneira geral, pode-se constatar que, mesmo dentro da área da CPLP, as relações bilaterais foram sempre mais importantes do que as multilaterais dentro da organização. Pode-se, com certeza, dizer a mesma coisa da Organização Internacional da Francofonia, e até da Commonwealth. Mas a CPLP nunca conseguiu tornar-se um ator autónomo para com cada um dos seus membros, ou seja, ser mais que a expressão da diversidade dos seus membros (Cahen, 2015, 95).

<sup>37</sup> Refira-se, a este respeito, o incumprimento da moratória para a abolição da pena de morte na Guiné Equatorial.

<sup>38</sup> Admite-se que o Acordo de Mobilidade, em desenvolvimento, poderá ajudar neste nível.

## Capítulo 2 | A actuação da CPLP em matéria de prevenção e gestão de conflitos/crises

Considerados os desafios crescentes à segurança internacional, a prevenção e a gestão de crises/conflitos constituem uma área de extrema importância nos dias que correm, quer para os Estados, quer para as comunidades/organizações por si integradas. Todavia, se no âmbito de um país este assunto é já demasiado complexo, no âmbito de uma organização, a complexidade adensa-se, pois, não só envolve vários intervenientes, como vários intervenientes de proveniência territorial diversa, com características, por vezes, totalmente distintas, o que requer esforços acrescidos de harmonização, nem sempre frutíferos.

Apesar de não ser objecto do presente trabalho explorar amplamente as definições conceptuais de conflito/crise, prevenção e gestão de conflitos/crises, afigura-se pertinente sintetizar estes conceitos, de forma a melhor enquadrar o teor do presente capítulo.

\*

Uma grande parte dos palcos de insegurança – de ausência de segurança, de um “estado subjectivo no qual um indivíduo ou coletividade se sente livre de ameaças, ansiedade ou perigo” (Snodderly, 2021) – tem subjacente um conflito ou uma crise<sup>39</sup>, num quadro em que crise, por norma e de uma forma simplista, se institui enquanto “subcategoria do conflito”, correspondendo a “uma situação que já não é de paz” (Saraiva, 2011, 15).

As crises – muitas vezes reduzidas a grandes eventos como desastres naturais (furação Katrina), o colapso de impérios financeiros (Enron, Worldcom ou Parmalat), grandes ataques terroristas (11 de setembro), doenças sem precedentes (gripe asiática), etc. – são tradicionalmente situações excepcionais, mas o conceito tem vindo a evoluir (Roux-Dufort, 2007, 1), fazendo-se acompanhar de outros termos, que, em conjunto, testemunham e deram corpo a esta evolução, como é o caso da prevenção e gestão.

O conceito de “gestão de crises” – que, com o *aparecimento de novos conceitos no âmbito do léxico das Relações Internacionais*, (...) *passou a ser investido de diferente*

---

<sup>39</sup> Apesar de muitas definições distinguirem “conflito” (interação de atrito e discórdia resultante de interesses divergentes e intransponíveis) de “crise” (ápice de um conflito – muitas vezes ligado a confrontos armados), atentemos neste capítulo ao termo crise por si só. A crise – um evento súbito e inesperado – será o resultado da ausência de alerta precoce e ação precoce durante o período inicial de um conflito crescente e, muitas vezes, perigoso. A crise muitas vezes pode ser de curto prazo, enquanto o conflito tende a ser mais longo.

*significado* (Brito de Sousa, 2021) – é tradicionalmente entendido como a gestão de situações excepcionais ou fora do comum. É um instrumento dos Estados *per se*, de organizações internacionais (Organização das Nações Unidas, União Europeia, Organização para a Segurança e Cooperação na União Europeia, Organização do Tratado do Atlântico Norte e União Africana) e outras organizações regionais e transnacionais, enquanto compromisso, no âmbito bilateral ou multilateral, assumido pelas forças de defesa e segurança e pelos serviços de segurança, em prol da construção da paz e da estabilidade, por meio de diversos instrumentos que, por sua vez, incluem medidas para (i) a prevenção de crises, (ii) a resolução de conflitos armados agudos e duradouros e (iii) a consolidação da paz e da tranquilidade públicas. Regra geral, a gestão de conflitos/crises é um esforço multinacional e não nacional, que reúne, num esforço conjunto, actores militares e civis, externos e locais<sup>40</sup> e que pode ocorrer nos diferentes estágios de conflito (pré, durante e pós-conflito) (George C. Marshall European Center for Security Studies, n.d.).

No quadro deste capítulo, considera-se a “prevenção de crises” como todas as actividades desenvolvidas a montante, essencialmente de cooperação e concertação, para prevenir acontecimentos disruptivos nos Estados-Membros. Por seu lado, por “gestão de crises” entendem-se as iniciativas, actividades e acções levadas a cabo, regra geral, em caso de insucesso da primeira e no sentido de gerir os acontecimentos disruptivos entretanto em curso nos Estados-Membros (Elias, 2011).

Toma-se igualmente como exemplo um conceito de “gestão de crises” mais englobador, de conjugação do binómio defesa e segurança, pressupondo o envolvimento de vários actores de múltiplos sectores, nomeadamente das forças de defesa e segurança e dos serviços de segurança de um ou mais países, até porque, em resultado da globalização, “os assuntos internos são” cada vez mais “externalizados e os externos internalizados” (Collins, 2013, 3), exigindo uma maior coordenação entre ambas as dimensões. Se na “prevenção de crises”, a actividade é essencialmente de cariz político-diplomático e de cooperação e tende a incidir sobre acções de formação técnico-militar e policial, de partilha de conhecimento e informações, já na esfera da gestão de crises espera-se uma maior pragmatização, concretizável, por exemplo, com a projecção de contingentes de forças para o(s) teatro(s) de operações.

Assim, para fazer um ponto de situação sobre a prevenção e a gestão de crises/conflitos na CPLP, durante este capítulo, procurar-se-á perceber (i) se existe, (ii) como/quando

---

<sup>40</sup> As Guerras dos Balcãs, Afeganistão, Iraque, República Democrática do Congo e Darfur são apenas alguns exemplos.

surgiu, (iii) como tem evoluído ao longo dos tempos e (iv) quais as perspectivas de desenvolvimento no seio da comunidade. Para tal, estima-se importante começar por perceber de que forma surgiram e evoluíram os domínios da segurança e defesa no seio da comunidade.

Na verdade, a CPLP não tinha na sua matriz fundacional a vertente da defesa, nem tão-pouco a de segurança, (...) “*traduzindo dessa forma a intenção dos fundadores de manter a Organização apartada das dinâmicas conflituais que ainda existiam nalguns países da comunidade em meados da década de 90, aquando da sua fundação*” (Escorrega, 2018, 1). Contudo, face à globalização e, neste contexto, ao crescimento do número de ameaças (transnacionais) à segurança dos Estados-Membros – destacando-se os exemplos paradigmáticos da República da Guiné-Bissau e, mais recentemente, de Moçambique, sobre o qual incide o presente trabalho – as áreas da defesa e da segurança testemunharam um crescimento em termos de importância, apesar de em clima extremamente sensível e algo controverso.

O momento de viragem dá-se em 1998, ano em que se realiza a primeira reunião dos ministros de Defesa da CPLP<sup>41</sup>. Perante o agravamento da insegurança global e procurando congregar esforços, é instituído o multilateralismo em matéria de defesa na Comunidade, seguindo-se, ao longo da década ulterior e a um ritmo constante, um conjunto de iniciativas – sintetizadas ao longo deste parágrafo – para fomentar o desenvolvimento da cooperação nesta esfera. Assim, um ano depois, em maio de 1999, nascia o Acordo sobre a Globalização da Cooperação Técnico-Militar e era criado um Secretariado Permanente para Assuntos de Defesa Nacional, que ficaria responsável por *estudar e propor medidas concretas para a implementação das ideias de cooperação multilateral, identificadas no quadro da globalização* (CPLP, 1999). Já em Outubro de 2000, procurando passar um pouco da teoria à prática, era realizado, em Lamego, o primeiro exercício da série FELINO, tendo como objectivo a preparação de uma Força de Tarefa Conjunta e Combinada (FTCC), para manter e otimizar a capacidade de intervenção em missões de Apoio à Paz e Ajuda Humanitária. Em Julho de 2001, por ocasião da VI Reunião do Conselho de Ministros da CPLP, visando adequar o funcionamento da Organização às novas exigências resultantes da dinâmica da

---

<sup>41</sup> No âmbito desta primeira reunião ministerial, foram identificadas novas áreas de cooperação, a serem concretizadas “numa perspectiva globalizante”, nomeadamente a preparação e o treino de unidades militares adequadas para a participação em operações humanitárias e de manutenção da paz, no respeito pelas decisões políticas de cada país e das normas de Direito Internacional, a eventual instalação em países africanos de núcleos de estabelecimentos fabris militares, a criação e a sustentação de estabelecimentos de ensino militar para utilização comum, o estabelecimento de ciclos de conferências anuais sobre Segurança e Defesa e a criação de um Centro de Análise Estratégica, com sede em Maputo e núcleos em cada um dos países (CPLP, 1998).

globalização e aumentar a visibilidade da CPLP na cena internacional (CPLP, 2001), era inscrita, nos Estatutos da CPLP, a cooperação nos domínios da defesa e, também, da segurança pública<sup>42</sup>. Em 2002, foi lançado o primeiro Programa Integrado de Intercâmbio no domínio da Formação Militar. Em 2004, face ao crescimento do terrorismo, é acordada a necessidade de incremento da partilha de informações de cariz estratégico. Oito anos mais tarde, em 2006, assinava-se, na cidade da Praia, o Protocolo de Cooperação no domínio da Defesa, o qual, com o objectivo de estreitar a cooperação entre os Estados-Membros, estabelece três objectivos específicos, designadamente, (i) a criação de uma plataforma comum de partilha de conhecimentos em matéria de defesa militar; (ii) a promoção de uma política comum de cooperação nas esferas de Defesa e Militar; (iii) a contribuição para o desenvolvimento das capacidades internas com vista ao fortalecimento das Forças Armadas dos países da Comunidade (CPLP, 2006).

Contudo, apesar de institucionalizar áreas de cooperação que até então não constavam, como é o caso da troca de informações estratégicas e a procura de sinergias para o reforço do controlo e fiscalização das águas territoriais e da Zona Económica Exclusiva, o referido protocolo, como expectável, cinge-se à cooperação técnico-militar, no domínio da capacitação das forças armadas dos respectivos países, à troca de informações e a iniciativas que visem o reforço das Forças Armadas, designadamente os exercícios militares Felino<sup>43</sup> e a Conferência das Marinhas da CPLP, estimulando a barreira defensiva e preventiva, com vista a reduzir a probabilidade de projecção interna nos Estados-Membros da CPLP de ameaças externas, e reforçando, simultaneamente, a actuação a montante da gestão de crises para intentar reduzir a necessidade de se lhe recorrer.

De facto, a designada “Arquitectura de Defesa da CPLP” vem sendo desenvolvida desde 1998, encontrando-se actualmente organizada em: (i) Cimeiras de Chefe de Estado; (ii) Reunião de Ministros de Defesa Nacional; (iii) Reunião dos Chefes de Estado-Maior-General das Forças Armadas; (iv) Reunião de Diretores de Política de Defesa Nacional; (v) Reunião de Diretores dos Serviços de Informações Militares; o (vi) Centro de Análise Estratégica (CAE), sediado em Maputo; e o (vii) Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa (SPAD), com sede em Lisboa, entre outros órgãos que vão surgindo com atribuições específicas e determinadas por Regimentos Internos (CPLP, 2006).

---

<sup>42</sup> São objectivos gerais da CPLP: (...) b) A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social (CPLP, 2001/2005/2006/2007) (negrito nosso).

<sup>43</sup> O primeiro exercício militar da série FELINO realizou-se em outubro de 2000, em Lamego, com o objectivo de preparar uma Força de Tarefa Conjunta e Combinada, “para atingir, manter e otimizar a capacidade de intervenção em missões de Apoio à Paz e Ajuda Humanitária” (Escorrega, 2018, 2).

Nomeadamente, somaram-se a estes órgãos principais outros que têm contribuído para o reforço da “Arquitectura de Defesa da CPLP”, tais como: (viii) os Exercícios Militares da série “Felino”, desenvolvidos desde o ano de 2000; (ix) o Simpósio das Marinhas da CPLP, iniciados em 2008; (x) o Colégio de Defesa da CPLP, criado em 2017, dentre outros que vão contribuindo para consolidar a cooperação na área da Defesa na Comunidade.

Neste quadro e em linha com (xi) a Identidade de Defesa da CPLP<sup>44</sup> (2015) e o (xii) o Documento Estratégico de Cooperação da CPLP (2020-2026) (CPLP, 2019), abrem-se novos espaços, em jeito de, por um lado, consolidação da estrutura organizacional de Defesa e, por outro, de orientação estratégica para um reforço da cooperação na área de Defesa.

No contexto de alargamento da cooperação na área da Defesa, tem vindo a ser debatido um projecto de Protocolo de Resposta da CPLP a Situações de Catástrofes (PRSC), uma iniciativa proposta pelo SPAD, em resposta às necessidades levantadas pelos Estados-Membros no apoio às catástrofes naturais em Moçambique (Ciclone Idai<sup>45</sup>), em 2019, e com o objectivo de viabilizar fluxos e procedimentos de gestão para a coordenação de ações de resposta da Comunidade em situações de calamidade natural nos EM (Prazeres & Bernardino, 2021, #). A criação deste dispositivo interno de assistência humanitária, sem outro precedente no mundo em termos de organizações formadas pelo mesmo idioma, contribui para o fortalecimento e consolidação não somente da componente de Defesa, mas da própria Comunidade (Prazeres & Bernardino, 2021, #) e poderá abrir eventualmente espaço para a criação de uma FAHL (Força de Assistência Humanitária Lusófona) no contexto do MRC (Mecanismo de Resposta a Catástrofes) que pode ser vista como um novo desafio no seio da cooperação de Defesa na organização (Bernardino & Azevedo, 2015, pp. 101-125) e, no futuro, para a tão ambicionada Força Conjunta de Gestão de Crises.

Quando comparado com a Defesa, o estreitamento das relações de cooperação na área da segurança é formalizado dez anos mais tarde, com a realização, em Lisboa, nos dias 8 e 9 de abril de 2008, do I Fórum de Ministros responsáveis pela área da Administração Interna dos Países da CPLP, durante o qual foi (i) decidida a criação do Fórum de

---

<sup>44</sup> Elaborado pelo Centro de Análise Estratégica e respetivos Núcleos Nacionais e aprovado pela XVI Reunião dos Ministros da Defesa, que teve lugar em São Tomé e Príncipe, a 25 e 26 de maio de 2015, este documento teve como objectivo contribuir para o reforço da concertação e aprofundamento da cooperação no sector da Defesa.

<sup>45</sup> Em 14 de março de 2019, Moçambique foi atingido pelo ciclone tropical Idai, o qual se fez sentir também nos vizinhos Malawi e Zimbábwe, afectando, aproximadamente, mais de 3 milhões de pessoas, causando a morte de mais de 1000 pessoas e a deslocação de 150000 (valores estimados) (Comité Internacional Da Cruz Vermelha, 2019).

Ministros responsáveis pela área da Administração Interna, (ii) assinado o Protocolo de Cooperação entre os Países de Língua Portuguesa no domínio da Segurança Pública<sup>46</sup>, com o objectivo de promover a cooperação nos domínios da Segurança Pública e da Segurança Interna, e (iii) criada uma rede de pontos focais da cooperação da CPLP, na área da administração Interna.

De referir que – se aquando da alteração aos Estatutos, que deu lugar à inclusão dos domínios de defesa e segurança, era apenas mencionada a segurança pública – este protocolo apresenta já um aspecto positivo, se perspectivarmos uma maior incisividade nas intenções em matéria de defesa e segurança, na medida em que alarga as áreas da cooperação ao domínio da segurança interna, uma dimensão em cujo receio de uma possível interferência/ingerência dos Estados-Membros nos assuntos internos parece limitar a acutilância e o crescimento possíveis e passíveis de projectar a Comunidade para um outro nível de desenvolvimento.

Os próximos eventos seguiram-se a um ritmo menos acelerado, quando comparado com as actividades no âmbito da defesa, mas, ainda assim, algo cadenciado, sensivelmente de dois em dois anos<sup>47</sup>, denotando uma clara preocupação – patente quer no Protocolo de Cooperação entre os Países de Língua Portuguesa no domínio da Segurança Pública, quer nas Declarações de Maputo e da Praia (CPLP, 2013) (CPLP, 2019) – com a incidência do crime organizado e da criminalidade em geral, a mobilidade nos/entre os Estados-Membros, as alterações climáticas e, por conseguinte, as catástrofes naturais, bem como com a realização de programas de formação, no sentido de preparar as forças e os serviços de segurança dos Estados-Membros para fazer face a estas ameaças.

Importará sublinhar que, em aparente linha com os trabalhos desenvolvidos no âmbito da defesa, em concreto, com o intento de constituição de uma Força de Assistência Humanitária Lusófona, a Declaração da Praia sublinha a necessidade de adopção de

---

<sup>46</sup> No âmbito do presente protocolo, são constituídas as seguintes áreas de cooperação: polícia, migração, estrangeiros e fronteiras, salvação pública/protecção civil/bombeiros e serviços prisionais/penitenciários. São também criadas as seguintes estruturas: Conselho de Chefes de Polícia, Conselho de Directores Nacionais de Migração, Estrangeiros e Fronteiras, Conselho de Comandantes Nacionais/Directores Nacionais/Presidentes de Salvação Pública/Protecção Civil/Bombeiros, Reunião Plenária dos Conselhos, Pontos Focais e Secretariado Técnico Permanente.

<sup>47</sup> O IIº Fórum de Ministros da Administração Interna/Interior da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) decorreu no dia 4 de novembro de 2011, em Luanda, na qual os ministros ou representantes dos Estados membros decidiram aprovar as conclusões da Reunião do Conselho de Chefes de Polícia, da Reunião dos Directores dos Serviços de Migração e Fronteiras e ainda do Seminário sobre "Policimento de Proximidade, Migração Ilegal e Protecção Civil". O III Fórum de Ministros da Administração Interna da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa decorreu no dia 12 de abril de 2013, em Maputo. O IVº Fórum de Ministros da Administração Interna da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa decorreu no dia 26 de outubro de 2015, em Maputo. A V Reunião dos Ministros do Interior e Administração Interna da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – nova designação aprovada aquando da reunião precedente em Maputo – decorreu no dia 24 de abril de 2019, na Cidade da Praia.

medidas conjugadas de prevenção da exposição dos Estados-Membros da CPLP a tais fenómenos, bem como o estabelecimento de mecanismos de intervenção coordenada e rápida em situações de emergência humanitária por catástrofes naturais, aproximando, intencionalmente ou não, os objectivos de ambos os domínios da cooperação na CPLP, o que poderá permitir um avanço mais substancial numa área considerada cada vez mais crucial para a afirmação da Comunidade.

De facto, *o desajustamento organizacional e a falta de capacidade operacional*, no domínio da Defesa, têm sido uma das principais críticas endereçadas à CPLP, que ganham expoente máximo com a inexistência de uma Força Humanitária Militar Lusófona (Prazeres & Bernardino, 2021), capaz de agir em cenários de instabilidade nos seus Estados-Membros, como poderiam ter sido exemplo a República da Guiné-Bissau, no pós-golpe de Estado de 2012 e aquando da deterioração da ordem pública, e, mais recentemente, de Moçambique.

Ainda que a cooperação no domínio da defesa tenha conhecido um incremento ao longo dos anos, contribuindo, inclusive, para o “desenvolvimento das Forças Armadas e da Políticas de Defesa em cada Estado-Membro”, tal como defendem Prazeres e Bernardino (2021), *a constituição de umas “Forças Armadas Lusófonas” ou de uma “Lusophone Task-Force”* que possa intervir em operações militares e com capacidade de operar nos contextos regionais multi-complexos ainda nos parece algo longínquo e inimaginável, considerando mais viável a constituição no seio da organização de uma Força Militar (ou civil-militar) centrada na vertente da assistência humanitária, um meio-termo, uma dupla valência e uma possível ligação entre as operações civil-militar onde a possibilidade de fazer evoluir e reforçar a cooperação de Defesa, com a criação de capacidades associadas nas Forças Armadas dos Estados-membros, pode vir a ser uma realidade. Por outro lado, a criação de uma Força Militar que possa atuar sob a bandeira da CPLP na defesa dos interesses e no apoio às fragilidades dos Estados-membros parece-nos significar um passo em frente na consolidação organizacional e na sua afirmação nos contextos de inserção regional, contribuindo para um dos maiores desideratos da CPLP, o de se afirmar como organização lusófona num mundo global. *Para além disso, a constituição de uma Força de Assistência Humanitária Lusófona*<sup>48</sup> pode contribuir para a criação, operacionalização e fortalecimento do Mecanismo de Resposta a Catástrofes da CPLP (MRC/CPLP). Segundo Prazeres e Bernardino (2021), a

---

<sup>48</sup> Por “Força de Assistência Humanitária” poderá entender-se uma Força conjunta e combinada, como uma unidade militar que desenvolve ações para a urgente prestação de socorro de natureza diversa, a nacionais de países atingidos pelos efeitos de catástrofes naturais, ou decorrentes da devastação de guerra com a finalidade de proteger, amparar e oferecer bem-estar às populações vitimadas, respeitando sempre o princípio da não-intervenção e da não-ingerência (Bernardino & Rizzi, 2021).

Comunidade, “ao pretender desenvolver um MRC com o incremento de uma Força de Ajuda Humanitária, visa tornar-se numa organização com melhor capacidade de reagir positivamente (desejavelmente por antecipação) a eventos do tipo crises ou catástrofes naturais, tornando-se efetivamente mais resiliente”. A importância deste mecanismo e dos exercícios militares da série FELINO é reforçado pela existência, na CPLP, de países entre os mais vulneráveis do mundo às catástrofes naturais, atingindo alto grau de suscetibilidade ao risco.

O desenvolvimento das componentes de Defesa e Segurança leva-nos a crer na possibilidade desses avanços, o que fortaleceria *(i)* a ligação entre os países do espaço lusófono, *(ii)* a relevância da Comunidade para os Estados-Membros e para os contextos regionais securitários onde estão conjuntamente inseridos e *(iii)* a afirmação da Comunidade na arena internacional.

No entanto, para que tal aconteça, será necessário que a Comunidade consiga ultrapassar vários desafios que se impõem a uma maior maturidade da CPLP na área da defesa – e, extensivamente, na área da segurança – e, por conseguinte, na área da prevenção e da gestão de crises/conflitos. Neste quadro, recuperamos alguns exemplos, com os quais tendemos a concordar, de ordem organizacional e orgânica, citados por Luís Escorrega (Escorrega, 2018): entre os desafios primeiros, emerge a necessidade de *(i)* reforço da coesão político-diplomática, *(ii)* correcção das assimetrias socioeconómicas, *(iii)* implementação de uma estratégia de crescimento ou de consolidação da organização, *(iv)* melhoria da comunicação institucional e da arquitectura organizacional, promovendo a antecipação e forçando a resiliência. Em termos orgânicos, em matéria de defesa e segurança, a destacar *(i)* a preferência pela bilateralidade em detrimento do multilateralismo<sup>49</sup>, *(ii)* a participação desigual dos diversos Estados para a melhoria dos instrumentos de cooperação no sector da Defesa, *(iii)* a ainda reduzida institucionalização do pilar da Defesa, sendo necessário considerar esta vertente na agenda para a cooperação multilateral, pois não há desenvolvimento sem segurança (e os actuais riscos implicam respostas colectivas e multidisciplinares), para além de que a consolidação da paz deve ser considerada um elemento estruturante num estado de Direito, *(iv)* a ausência de clarificação do quadro de emprego de militares, no âmbito do qual Luís Escorrega alude à necessidade de definição do quadro de emprego de militares sob os auspícios da CPLP e o emprego de Forças Armadas dos Estados-Membros da

---

<sup>49</sup> Em linha com a tese defendida por Luís Escorrega, perante o actual contexto de insegurança global, o reforço da componente de Defesa e Segurança da Comunidade representa um significativo potencial de dissuasão, ao mesmo tempo que reforça o multilateralismo em detrimento da bilateralidade, não obstante o maior contributo no seio da comunidade poder continuar a provir de Estados como Portugal e Brasil.

CPLP, como instrumento para a manutenção da paz e da segurança, principalmente no quadro da prevenção e da gestão de crises/conflitos.

A prevenção de crises/conflitos, não só é essencial para os Estados-Membros individualmente, como é determinante para a consolidação da Comunidade, pois, perante a ausência de segurança interna, a estabilidade de qualquer Estado fica comprometida e o desenvolvimento e a projecção da organização são inviabilizadas. Contudo, se neste âmbito da prevenção é inegável que a organização caminha a um ritmo considerado satisfatório – apesar de alguns percalços, como os atrasos no processo de ratificação de acordos ou protocolos – o mesmo não acontece com a gestão (do ponto de vista de uma intervenção directa sobre as manifestações da crise), no âmbito da qual é evidente haver um longo caminho a percorrer, quer em termos de vontade política, quer em matéria de esforços de concertação e coordenação. Tal como defendido por Rizzi e Cruzichi (2018, 9), as iniciativas da CPLP, no domínio da cooperação em defesa e em segurança, continuam a demonstrar que o foco principal reside na prevenção de conflitos/crises, uma vez mais no sentido da antecipação de perigos, da cooperação, da partilha de informações, da realização de actividades formativas, uma diplomacia preventiva, da realização de exercícios Felino, procurando evitar o surgimento ou atenuar a cristalização de conflitos internos, em detrimento da acção ao nível da gestão de crises, o que reforça a tese defendida por Bernardino e Prazeres (2021), segundo a qual a constituição de uma força humanitária poderá ser considerada um meio-termo, já que a constituição de uma *task force* de gestão de crises/conflitos parece de facto ainda bastante distante e, ao mesmo tempo, tão temida. Os Estatutos, inegável expressão/materialização da vontade política dos Estados-Membros, continuam a funcionar como uma espécie de espantado, sobretudo em matérias tão sensíveis como são o caso da defesa e da segurança, em que o receio da possibilidade de ingerência e do não-respeito parece ser uma constante. Para além de denotarem pouco pragmatismo e alguma constrição, evidenciam também, entre os seus oito princípios orientadores<sup>50</sup>, uma preocupação, talvez excessiva, pelo primado da não ingerência nos assuntos internos de cada Estado, princípio este reforçado pela Declaração Constitutiva que acrescenta ainda o direito de cada um estabelecer as formas do seu próprio desenvolvimento político, económico e social e adotar soberanamente as respetivas políticas e mecanismos nesses domínios, algo aparentemente normal, dado o contexto multilateral em que se insere, mas que ultrapassará os limites da normalidade, quando

---

<sup>50</sup> a) Igualdade soberana dos Estados; b) Não ingerência nos assuntos internos de cada Estado; c) respeito pela sua identidade nacional; d) reciprocidade de tratamento; e) primado da Paz, da Democracia, do Estado de Direito, dos Direitos Humanos e da Justiça Social; f) Respeito pela sua integridade territorial; g) Promoção do Desenvolvimento; e h) Promoção da Cooperação mutuamente vantajosa.

visível uma necessidade de reforçar constantemente o seu respeito e um receio que algumas iniciativas sejam tornadas uma transgressão, o que justificará os atrasos em algumas delas, com avanços e recuos e, por vezes, com absoluta estagnação.

Em síntese, a prevenção de crises tem evoluído paulatinamente no seio da CPLP, entre momentos de estagnação e de maior celeridade, essencialmente por intermédio da cooperação desenvolvida no campo da Defesa – e, mais recentemente, no domínio da Segurança –, a qual tem desbravado caminho para que a área da “gestão de crises” possa ganhar relevo na Comunidade, o que, até ao momento, não tem acontecido, considerando que a tónica tem sido maioritariamente colocada na “prevenção de crises”. Este ansiado desenvolvimento poderá, eventualmente, ser concretizado, numa primeira fase, através da constituição de uma Força de Assistência Humanitária Lusófona, o referido “meio-termo”, segundo Luís Bernardino, entre o estado actual e a Força Conjunta de Gestão de Crises, o que contribuiria para promover uma maior maturidade da Comunidade nestas áreas e a sua projecção regional e internacional, materializáveis, também num primeiro momento, na integração de missões de paz regionais ou internacionais, com vista a dirimir crises/conflitos nos seus Estados-Membros e, num segundo e ambicionado momento – dependente, inclusive, de uma alteração dos Estatutos – de actuação a solo.

## Capítulo 3 | Moçambique: Ponto de Situação Político e de Segurança – Causas e Consequências da Instabilidade Interna

Ao longo dos últimos anos, Moçambique tem vivido períodos de instabilidade acrescida no plano político e de segurança, no âmbito do qual se destacam – paralelamente ao “eterno” braço-de-ferro entre o governo da FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) e o principal partido da oposição, a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO)<sup>51</sup>, que há muito ultrapassou o domínio das palavras, tornando a conjuntura política moçambicana marcada por múltiplos e quase-ininterruptos períodos de violência armada –, (ii) o agravamento da criminalidade comum e organizada (raptos, tráfico de droga) e (iii) a perpetração de acções terroristas no país, os quais se pretende analisar ao longo deste capítulo.

### 3.1 Conflito Político-Militar

Moçambique entrou em guerra civil em 1977, a qual terminou com o Acordo Geral de Paz (AGP)<sup>52</sup>, assinado, a 4 de outubro de 1992, pelas partes em conflito, FRELIMO e RENAMO. Entre as condições, o AGP previa o cessar-fogo imediato, a criação de um novo exército nacional e a desmobilização das tropas de ambas as forças políticas.

Contudo, após a assinatura do AGP, o ambiente manteve-se tenso entre os dois partidos, deteriorando-se a partir de 2012, com o então-maior partido político da oposição a reclamar a revisão do sistema eleitoral, maior acesso às instituições do Estado, entre as quais as Forças de Defesa e Segurança (FDS), o direito a uma parte dos dividendos obtidos a partir das novas descobertas de gás no lago Niassa e da exploração de carvão mineral na província de Tete, a participação de observadores internacionais quer no decurso do processo de integração dos elementos da RENAMO, quer nas eleições gerais (presidenciais, legislativas e provinciais) de outubro de 2014.

Em outubro de 2013, após vários ataques atribuídos ao braço-armado da RENAMO, forças governamentais tomaram a base da RENAMO na Gorongosa – à qual Afonso

---

<sup>51</sup> A degradação da imagem do país, especialmente nos últimos cerca de cinco anos, foi, em grande parte, consequência de dois factores. São eles, primeiro, o regresso dramático ao conflito de baixa intensidade com a RENAMO, o principal partido da oposição, entre 2013 e 2016, quando entrou em vigor um cessar fogo. O segundo factor foi, em Abril de 2016, a revelação de que em 2013-2014 tinham sido negociados empréstimos maciços secretos por elementos das estruturas da segurança do estado e do partido no poder, em completo desrespeito pelas normas judiciais e democráticas em vigor (a chamada “dívida secreta”) (Darch, 2019).

<sup>52</sup> O Acordo Geral de Paz foi assinado em Roma entre os então-Presidente de Moçambique e líder da RENAMO, Joaquim Chissano e Afonso Dhlakama, respectivamente.

Dhlakama havia regressado no final de 2012 – o que determinou o fim da vigência do AGP. Moçambique mergulhava, assim, uma vez mais, numa guerra civil.

Em agosto de 2014, sensivelmente dois meses antes das eleições e ano e meio depois do conflito armado e concluídas setenta e quatro (74) rondas negociais, seguiu-se nova tentativa de pacificação do conflito e, por conseguinte, de cessação imediata das hostilidades militares em Moçambique. A 5 de setembro de 2014, em Maputo, Armando Guebuza, na qualidade de Presidente de Moçambique, e Afonso Dhlakama, na de líder da RENAMO, ratificavam o acordo de cessar-fogo, que permitiria, entre outros, a participação de Dhlakama na campanha eleitoral para as eleições gerais de outubro.

Os resultados das Eleições Gerais (presidenciais, legislativas e provinciais) deram a vitória ao candidato às Presidenciais da FRELIMO, Filipe Nyusi, com 57%, a segunda posição a Afonso Dhlakama, com 36,6% e a terceira posição a Daviz Simango do Movimento Democrático de Moçambique (MDM) com 6,04%. Nas legislativas, a FRELIMO obteve 144 mandatos, menos quarenta e sete em relação à anterior legislatura de 2009, a RENAMO elegeu oitenta e nove (89) deputados e o MDM dezassete (17)<sup>53</sup>.

Imediatamente após as eleições, inicia-se uma nova fase de confrontos violentos entre o Exército e o braço-armado da RENAMO, ao mesmo tempo em que a liderança do principal partido da oposição contestava os resultados oficiais que deram, uma vez mais, a vitória à FRELIMO. Com base em alegações de fraude eleitoral, a RENAMO apresentou, junto da Comissão Nacional de Eleições, um pedido de anulação dos resultados, entretanto considerado improcedente, e intentou a constituição de um governo de gestão, reivindicando, paralelamente, a liderança nas seis províncias, designadamente, Nampula, Niassa, Zambézia, Sofala, Manica e Tete, em que considerava ter ganhado<sup>54</sup>.

A 4 de junho de 2015, a Equipa Militar de Observadores das Hostilidades Militares (EMOCHM) – que se manteve no país durante aproximadamente seis meses, enquanto aguardava o início do processo de desmilitarização da RENAMO – abandonou o país, perante a falta de entendimento nas negociações entre as Partes.

A insegurança manteve-se, muito por força dos confrontos violentos entre o Exército e a ala armada da RENAMO, sobretudo nas províncias do centro-norte de Moçambique,

---

<sup>53</sup> <https://www.rfi.fr/pt/africa/20141230-conselho-constitucional-de-mocambique-validou-os-resultados-das-eleicoes-gerais>. Consultado a 14 de setembro de 2022.

<sup>54</sup> <https://www.rfi.fr/br/africa/20141101-cne-pronuncia-se-2-feira-sobre-pedido-de-impugnacao-da-renamo>

com êxodos forçados<sup>55</sup>, alegados ataques contra Afonso Dhlakama e outros membros da RENAMO<sup>56</sup>, enquanto a cena política era dominada por constantes trocas de acusações e por um medir de forças entre o Governo e o principal partido da oposição, com esta última a requerer, entre outros, a alteração da Constituição, para que os governadores das províncias passassem a ser propostos pelas assembleias provinciais, pretendendo assim governar nas províncias em que reivindicava a vitória nas eleições autárquicas.

Em maio de 2018, foi aprovada por unanimidade, pela Assembleia da República, a tão ansiada revisão da Constituição, que incluía alterações sobre a reforma da descentralização.

Os passos de aparente conciliação no plano político eram acompanhados de iniciativas tendentes à pacificação do conflito militar e, por sua vez, à melhoria das condições de segurança, fazendo crer, à partida, no fim dos conflitos. Em agosto de 2018, seguiu-se, assim, a assinatura de um Memorando de Entendimento sobre Assuntos Militares, com base no qual as partes, governo e RENAMO, se comprometiam a avançar com o programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração, o qual integra um conjunto de acções e princípios que visam a integração de oficiais da RENAMO nas estruturas das FDS, Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM) e da Polícia da República de Moçambique (PRM), e o desarmamento, desmobilização e reintegração de elementos armados da RENAMO<sup>57</sup>.

Segundo o Secretariado para o Processo de Paz (SPP) – criado, em 2017, com o objectivo de assegurar o cumprimento do Acordo de Cessação Definitiva das Hostilidades Militares, assinado a 1 de agosto de 2019, e do Acordo de Paz e Reconciliação Nacional de Maputo (Acordo de Maputo), assinado a 6 de agosto de 2019 – em junho de 2020, era integralmente encerrada, no Dondo, província de Sofala, a primeira base militar do braço-armado da RENAMO. No final de 2021, o SPP dava nota da desmobilização dos últimos membros da Junta Militar da RENAMO e do encerramento de onze bases da RENAMO, num total de 63% beneficiários do DDR desmobilizados.

---

<sup>55</sup> Em março de 2016, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados reportava a existência de mais de 11 mil refugiados moçambicanos no Malawi. Consultado a 14 de setembro de 2022.

<sup>56</sup> Em janeiro de 2016, Manuel Bissopo foi baleado, quando terminava uma conferência na cidade de Quelimane.

<sup>57</sup> Segundo fontes oficiais, o programa, em curso desde julho de 2019, prevê o Desarmamento, a Desmobilização e a Reintegração de 5.221 combatentes da RENAMO, (257 mulheres e 4.964 homens). Os ex-combatentes passam por um processo de registo e sensibilização, que os ajuda a iniciar a sua transição para a vida civil. As actividades também incluem o registo e a entrega de armas e outros artigos militares. O programa prevê que, para apoiar a sua reintegração, os ex-combatentes recebam opções de formação e de meios de subsistência.

Todavia, este período não esteve isento de discórdia e de alteração à situação de segurança interna. A morte de Afonso Dhlakama, a 3 de maio de 2018, vítima de doença, constituiu um sério revés para o principal partido da oposição, revelando fragilidades que se materializaram numa forte cisão interna e, por conseguinte, na constituição de duas facções: a ala política, liderada pelo eleito Ossufo Momade, e a ala militar, comandada pelo líder da autointitulada Junta Militar da RENAMO, Mariano Nhongo, entretanto falecido a 11 de outubro de 2021, morto na sequência de uma ofensiva liderada pelas FDS na província de Sofala, distrito de Cheringoma, no centro do país, que contestava a presidência da organização e os termos do DDR, por si qualificado de “venda e cooptação”. À autoproclamada Junta Militar da RENAMO foi atribuída a responsabilidade por trinta (30) mortes em ataques armados perpetrados no centro de Moçambique, entre 2019 e outubro de 2021, altura em que Nhongo foi abatido.

Recentemente, já em fevereiro de 2022, membros do Exército moçambicano insinuaram que a autoproclamada Junta Militar da RENAMO teria eleito um novo líder, para suceder ao fundador Mariano Nhongo. A liderança da RENAMO reagiu e acusou o governo moçambicano de manobra política e as FDS moçambicanas de fomentar falsas informações sobre o ressurgimento da Junta Militar, numa tentativa de beneficiar a FRELIMO por ocasião das próximas eleições autárquicas de 2023 e gerais de 2024, com a justificação de que o ressurgimento da Junta Militar daria à FRELIMO argumentos para uma actuação mais contundente.

Esta alegação, não confirmada e, entretanto, negada pelo governo, surge em paralelo com o aumento do descontentamento dos ex-guerrilheiros da RENAMO, desmobilizados no âmbito do DDR e com a ameaça, expressa por Ossufo Momade, de manutenção das restantes bases onde continuarão agrupados guerrilheiros da RENAMO, por considerar não estarem a ser cumpridas muitas das promessas feitas, especialmente no que se refere a pensões fixadas e à reintegração nas FDS.

Embora tenham sido feitos progressos no processo de paz, a troca de acusações perdura entre governo da FRELIMO e a RENAMO. Para além disso, as forças de defesa moçambicanas ainda não terão sob controlo as áreas onde se manterão reunidos elementos do antigo braço-armado da RENAMO e da própria Junta Militar. O clima de suspeição e de instabilidade é claro, em Moçambique, com suspeitas de fraude e corrupção, falta de transparência e sob o receio de regresso dos confrontos armados entre governo e RENAMO.

Apesar de a FRELIMO ter vencido as eleições presidenciais e legislativas de 2019, com uma vitória clara, e ter obtido a maioria a nível provincial, com a eleição de governadores em todas as dez (10) províncias, suspeitas de fraude eleitoral, acusações de intimidação e violência contra vozes antigoverno e o escândalo “dívida oculta”, com o envolvimento em larga escala de altos-quadros da FRELIMO<sup>58</sup>, continuam a abalar a imagem do país e de pacificação que as autoridades moçambicanas pretendem projectar.

Numa fase de contagem decrescente para as próximas eleições, o ambiente deverá manter-se volátil, à semelhança do sucedido em anteriores períodos eleitorais, num quadro em que os acontecimentos dos últimos meses reforçam esta tendência registada, num contexto em que não é alheio o facto de os principais partidos da oposição com representação parlamentar – RENAMO e Movimento Democrático de Moçambique (MDM) – continuarem com pouca expressão, em parte fruto do controlo exercido pela FRELIMO, a nível judiciário, eleitoral e das estruturas de governação provincial.

### **3.2 Criminalidade Violenta e Organizada**

As últimas duas décadas têm testemunhado um aumento da criminalidade em geral, em especial nas grandes cidades moçambicanas, contribuindo para a generalização do sentimento de medo e insegurança entre a população. De facto, *notícias sobre assaltos à mão armada, sequestros, contrabando, violência sexual, violência política, desvio de fundos, violência doméstica, assassinatos, mutilação e tráfico de órgãos humanos, intoxicação por envenenamento, queimaduras propositadas, entre outras, dominam as manchetes dos jornais dia após dia* (Chongo et al., 2017).

Entre as principais causas do aumento da criminalidade, destacam-se as desigualdades socioeconómicas e o desemprego, a transnacionalização do crime organizado e a própria imigração ilegal, um cenário em nada beneficiado pela própria geografia do país. Moçambique tem uma linha de costa de 2470 km no Oceano Índico e fronteiras terrestres

---

<sup>58</sup> O caso “dívida oculta” envolve dezanove (19) pessoas, suspeitas de terem dilapidado o Estado moçambicano em 2,7 mil milhões de dólares (cerca de 2,3 mil milhões de euros), angariados junto de bancos internacionais sem a autorização do Parlamento. Em causa, está o financiamento a favor das empresas MAM, ProIndicus e EMATUM, sem o aval do parlamento moçambicano e do Tribunal Administrativo, entre 2013 e 2014. Entre os arguidos do julgamento que começou a 23 de agosto de 2021, estão altas individualidades do país, incluindo Armando Ndambi Guebuza, filho mais velho do antigo chefe de Estado Armando Guebuza, e o ex-diretor-geral da “secreta moçambicana”, Gregório Leão. Recorde-se que Manuel Chang foi detido na África do Sul em dezembro de 2018, a pedido das autoridades norte-americanas, por alegado envolvimento neste caso das dívidas ocultas contraídas, entre 2013 e 2014, junto das filiais britânicas dos bancos de investimento Credit Suisse e VTB. As acusações remontam ao mandato do Presidente Armando Guebuza, no qual Manuel Chang foi ministro das Finanças entre 2005 e 2015.

de mais de 4500 km, um desafio do ponto de vista de segurança e de controlo de fronteiras.

Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística, entre as principais tipologias, destacam-se os crimes contra a Propriedade, Pessoas e a Ordem e Tranquilidade Pública<sup>59</sup>. Em 2020, as autoridades policiais registaram um total de 16624 crimes, com a taxa de criminalidade a fixar-se em 55.3 crimes por cada 100 000 habitantes, o que representou uma descida comparativamente a 2019, em que foram registados 61/100000. A média de crimes em nove (9) anos (2012-2020) cifra-se em 17242 anuais, com um maior peso dos crimes contra a propriedade, seguidos dos crimes contra pessoas e, por último, dos crimes contra Ordem e Tranquilidade Públicas. Maputo Cidade e Província são as que apresentam taxa de criminalidade mais elevada com cerca de trinta e seis (36) crimes, enquanto as províncias de Manica, Tete, Zambézia e Inhambane registaram as taxas inferiores a um (1) crime em cada 100 mil habitantes.

Contudo, estes números estarão muito longe da realidade, pressupondo que grande parte não deverá ser sequer reportada, por receio ou descrença na acção das forças de segurança.

Em termos de criminalidade e paralelamente à degradação da situação de segurança nas províncias centro-norte de moçambique, decorrente do conflito militar com a ala armada da RENAMO e das acções de matriz terrorista em Cabo Delgado, constitui motivo de preocupação os crimes de rapto e o tráfico de seres humanos (United States of America, Department of State, 2022).

Com o objectivo de inverter a situação, o governo moçambicano tem procurado implementar várias medidas, como a modernização da Polícia da República de Moçambique, anunciada por Nyusi, no final de 2021, ou a criação de estruturas de apoio, como o recentemente criado Gabinete Central de Combate à Criminalidade Organizada e Transnacional, com competências em matéria de terrorismo e rapto. Todavia, estas medidas, à semelhança de outras no passado, parecem algo desgarradas, alheias a uma estratégia concreta de combate à criminalidade, factores que, associados à fragilidade

---

<sup>59</sup> Os crimes contra a propriedade incluem roubos, assaltos à mão armada, furto qualificado, furto simples, furto doméstico, abuso de confiança, cheque sem cobertura, extorsão, fogo posto e outros crimes relacionados com a perda de posse de um bem e a constituição de novo proprietário desse mesmo bem. Os crimes Contra Pessoas referem-se ao homicídio voluntário, homicídio frustrado, ofensas corporais voluntárias simples, ofensas corporais voluntárias qualificadas, violações, estupro e outros. Os crimes Contra Ordem e Tranquilidade Pública, incluem: consumo e tráfico de estupefacientes, suborno, desvio de fundos, falsificação de documentos, moedas e títulos de crédito, contrabando e outros crimes.

decorrente da corrupção que grassa nas forças de defesa e segurança, se instituirão como entraves à eficácia no combate a esta e outras tipologias de crime. Esta situação é do conhecimento geral, inclusive das autoridades moçambicanas. Em abril de 2022, a Procuradora-Geral da República em Moçambique, Beatriz Buchili, afirmou existirem magistrados, advogados, agentes da polícia e do Serviço Nacional de Investigação Criminal envolvidos na onda de raptos.

Vinte anos antes destas declarações de Buchili, durante um seminário na África do Sul, Peter Gastrow and Marcelo Mosse (Gastrow & Mosse, 2002, #) referiam que Moçambique estava muito próximo de tornar-se um “estado criminalizado” (do inglês “*criminalised state*”), a menos que se registasse uma intervenção vigorosa por parte do governo moçambicano. Gastrow e Mosse recuperam o conceito de “estado capturado”, segundo o qual as estruturas governamentais se tornam reféns das redes de corrupção, e estabelecem o paralelismo com o período de transição económica na Rússia e em alguns antigos estados da União Soviética, durante o qual poderosos oligarcas puderam manipular o estado em benefício próprio. Segundo Gastrow e Mosse, os “oligarcas” moçambicanos serão as redes criminosas organizadas enriquecidas que garantem proteção política e que operam paralelamente ao Estado com relativa impunidade, o que se repercute negativamente nos domínios do funcionamento do sistema, em concreto a nível da responsabilização e da transparência das estruturas estatais, e do crescimento económico, abalando a confiança dos investidores, com possíveis repercussões na região da África Austral.

### **3.3 Radicalismo**

A ausência de um desenvolvimento geograficamente equilibrado e inclusivo e de perspectivas e oportunidades de emprego para a sua população jovem, a exacerbação de sinais de riqueza por parte de franjas populacionais, o sentimento de marginalização política, a exclusão da população das oportunidades locais, a corrupção endémica que reina em Moçambique há décadas, aliada à impunidade em larga escala, criou um terreno fértil para a infiltração e a actuação de redes criminosas e de grupos extremistas, que, desde 2017, desafiam o poder estatal em Cabo Delgado – província no norte de Moçambique que faz fronteira, a norte, com a Tanzânia, a oeste, com a província de Niassa, a sul, com Nampula, e, a leste, com o oceano Índico –, instalando o caos e o terror

entre a população e gerando apreensão e desconfiança junto dos principais e potenciais investidores presentes na região<sup>60</sup>.

Rica em reservas de gás natural e outras matérias-primas e palco de megaprojetos de exploração de gás natural, a província de Cabo Delgado tem sido abalada pela actuação de grupos, parcialmente locais, mas alegadamente com crescente apoio internacional do *Daesh* (ou Estado Islâmico) e da al-Shabaab – principalmente jovens socialmente marginalizados<sup>61</sup>, sem emprego formal ou educação, que se autointitulam *Ansar-Al-Sunaa* (Seguidores da Tradição), conhecidos em Moçambique por mashababos<sup>62</sup> – que afirmam agir em nome do Islão e da Jihad e que interagem com redes criminosas organizadas regionais (Tanzânia, Somália, Quênia, Região dos Grandes Lagos), obtendo financiamento a partir do envolvimento em actividades ilícitas, como o contrabando de madeira, carvão, marfim e rubi, que permitem o financiamento das suas actividades.

A porosidade das fronteiras marítimas e terrestres com os países limítrofes, mas sobretudo com a Tanzânia, não só favorece os fluxos regulares de pessoas e bens, como também facilita os diferentes tipos de tráfico e os movimentos terroristas.

“Exemplificando, o abate, transporte e venda de lenha e madeira para a Tanzânia é um negócio antigo, que nada tem ou teve a ver com a eclosão do conflito. Mais recentemente, com cumplicidades locais, também se criou um fluxo de tráfico, no caso de marfim e madeiras preciosas para a Ásia, controlado por máfias chinesas e vietnamitas. A recente descoberta e exploração de rubis em Montepuez tem igualmente originado fluxos de tráfico a partir do garimpo não autorizado – como é comprovado pela relativamente recente apreensão de um carregamento ilegal de rubis no Brasil. Ao longo da região do canal de Moçambique e através de território moçambicano, malauiano e tanzaniano preexiste também à eclosão da guerra em Cabo Delgado o tráfico de drogas pesadas, com

---

<sup>60</sup> Em 2021, seriam onze as empresas a operar em Moçambique: TOTAL (pública, França); ONGC – Oil and Natural Gas Corporation (Oil India), BPCL – Bharat Petroleum Corporation Limited, BREM – consórcio entre a BPRL e a ONGC, (pública, Índia); PTTEP – PTT Exploration and Production (pública, Tailândia); CNPC – China National Petroleum Corporation (pública, China); KOGAS – Korea Gas Corporation (pública, Coreia do Sul); Eni – (70% privada + 30% golden share do Governo, Itália); Exxon Mobil (privada, EUA); Mitsui & Company (privada, Japão) e Galp – Galp Energia (92,5% privada, 7,5% pública, Portugal).

<sup>61</sup> Segundo dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística (QUADRO 11. POPULAÇÃO POR RELIGIÃO, SEGUNDO ÁREA DE RESIDÊNCIA, IDADE E SEXO. PROVÍNCIA DE CABO DELGADO, 2017.xlsx – Instituto Nacional De Estatística, n.d.), a população desta província cifrar-se-ia, em 2017, em 2,267,715, dividindo-se o grosso da população entre as religiões islâmica (52%) e a católica (36%). Actualmente, segundo os mais recentes dados divulgados pelo INE, a população de Cabo Delgado terá sofrido um aumento, fixando-se agora em 2.597,016.

<sup>62</sup> Tradução livre para o plural de Al-Shabaab – juventude em árabe. Aparentemente, o grupo que actua em Moçambique não terá qualquer relação com a Ahlu Sunna Wal Jama (ASWJ), formada em 1991, na Somália, para proteger os muçulmanos sufis na Somália. A ASWJ começou a combater a Al-Shabaab em 2008, depois de os sufistas terem sofrido vários ataques.

o envolvimento de máfias internacionais e a cumplicidade de “antenas” locais”<sup>63</sup> (Cardoso, 2021, 15).

De facto, os acontecimentos em Cabo Delgado constituem um exemplo de que não só o crime organizado constitui combustível para a actividade terrorista, como o inverso também é verdade, perpetuando a instabilidade social, com benefícios para ambas as partes.

Os ataques destes grupos armados não-estatais expandiram-se geograficamente e em intensidade em 2020, com violações contra civis, homicídios (decapitações, inclusive) e sequestros, aumentando significativamente as necessidades de proteção, especialmente por mulheres e crianças do sexo feminino, pessoas com deficiência, idosos e portadores de HIV/AIDS<sup>64</sup>, continuando a promover o êxodo e aumentando a necessidade de assistência humanitária na região<sup>65</sup>. Concretamente, em agosto de 2020, a *Ansar-Al-Sunaa* (AAS) assumiu a capital distrital Mocímboa da Praia e o seu porto estratégico, alargando assim as suas capacidades operacionais marítimas. Apesar de a situação ter-se agravado com a tomada de Mocímboa da Praia, o ponto mais alto foi o ataque a Pemba, em 24 de março de 2021, o qual provocou dezenas de mortos, a fuga de milhares de pessoas e a paralisação das operações da TOTAL<sup>66</sup>.

Segundo Cardoso (2021), existirão três linhas de enquadramento da actividade terrorista em Cabo Delgado: a primeira reconhece no movimento uma revolta contra o governo; a segunda enquadra-a enquanto sucedâneo da eclosão de “uma revolta jihadista islâmica de conotações salafitas, protagonizada por moçambicanos radicalizados na Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Qatar e outros países em África que vivem conflitos similares e que, em ligação com tanzanianos seguidores da mesma ideologia, iniciam acções violetas em 2017 e, mais tarde, em 2019<sup>67</sup>, já em colusão com o Estado Islâmico,

---

<sup>63</sup> O tráfico de ópio (e heroína) inicia-se no Afeganistão, via Baluchistão (no Paquistão) e desce em barcaças ao longo da costa do Índico, passando por portos na costa norte de Moçambique (Mocímboa da Praia e Pemba são indicados por agências de combate ao crime internacional como sendo desses portos), seguindo depois para a África do Sul e Europa. Este tráfico ganhou peso a partir de meados dos anos 1990, com Pemba a ser um ponto de passagem do produto, estimando-se fluxos anuais de 10 a 40 toneladas desde 1995, deixando em mãos locais (na província e em Maputo) cerca de 100 milhões de dólares por ano. Por seu turno, o tráfico de cocaína iniciou-se na década passada, via aérea Brasil-Durban e Maputo, seguindo por terra para Pemba, Zanzibar e Dar-Es-Salam e, depois, para a Europa.

<sup>64</sup> Cabo Delgado tem uma prevalência estimada de HIV de 11,4 por cento entre adultos de 15 a 49 anos e pessoas vivendo com HIV foram impactados de forma única por interrupções nos cuidados de saúde.

<sup>65</sup> Segundo o mais recente ponto de situação do OCHA, datado de 14 de outubro de 2021, cerca de 1 em 3 pessoas estão internamente deslocados e muitos tiveram de fugir várias vezes. Deslocamentos sucessivos e a consequente destruição dos meios de subsistência das pessoas têm depauperado os já escassos recursos das famílias e causado a insegurança e aumentado desnutrição.

<sup>66</sup> <https://news.un.org/pt/story/2021/04/1746722>, consultado em 01 de maio de 2022.

<sup>67</sup> A transformação deste conflito – que começou por ser contra o Islão tradicional e sufi em Moçambique – em guerra contra o Estado e a população que resiste às normas definidas pelos terroristas, ocorre em final de 2019, com o movimento já afiliado ao Estado Islâmico, com um maior envolvimento e participação de combatentes estrangeiros, tanzanianos, ugandeses, quenianos, somalis, sudaneses e outros (no ataque a

a transformam numa guerra jihadista; uma terceira que a relaciona com a descoberta de gás e com a exploração de riquezas naturais”.

No entanto, quatro anos após as primeiras aparições de extremistas islâmicos em Cabo Delgado, há ainda pouca informação sobre o grupo, suas origens e objetivos.

Independentemente do enquadramento, a resposta do governo poderá ser caracterizada como errática desde o início, permanecendo pouco estruturada e tendencialmente reativa. O governo hesitou em pedir ajuda aos vizinhos da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) ou à União Africana (UA) e até à própria CPLP. Em contrapartida, o governo moçambicano solicitou o apoio da União Europeia em matéria logística e para o treino especializado das forças. A estratégia assentou na recuperação do controlo da situação, recorrendo a forças militares privadas.

Note-se que apenas em julho de 2021, quatro anos depois dos primeiros acontecimentos foi projectada a missão da SADC<sup>68</sup> em Moçambique (SAMIM), para a qual contribuíram oito (8) dos dezasseis (16)<sup>69</sup> Estados-Membros da comunidade, designadamente, Angola, Botswana, República Democrática do Congo, Lesoto, Malawi, África do Sul, República da Tanzânia e Zâmbia, a qual tem como missão combater o terrorismo e atos de extremismo violento em Cabo Delgado, neutralizando a ameaça terrorista e restabelecendo a segurança de forma a criar um ambiente seguro; fortalecer e manter a paz e a segurança, restabelecendo a lei e a ordem nas áreas afetadas da Província de Cabo Delgado; e apoiar a República de Moçambique, em colaboração com agências humanitárias, para continuar a prestar ajuda humanitária à população afectada por actividades terroristas, incluindo Pessoas Deslocadas Internamente (IDPs), em colaboração com as Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM).

Simultaneamente à projecção do contingente da SADC e com o mesmo objectivo, em julho de 2021, também o Ruanda, no âmbito da cooperação técnico-militar com Moçambique, enviou mil (1000) elementos das suas Forças de Defesa e de Segurança.

Independentemente da origem destes ataques armados, cuja análise não constitui objecto deste trabalho, certo é que a conjuntura política e de segurança moçambicana é

---

Palma, a 24 de março, houve a presença de sul-africanos), com treino militar e apoios internacionais de grupos e interesses ligados ao Estado Islâmico. A revolta inicial transforma-se, assim, numa guerra ideológica, civilizacional e terrorista contra a população, muçulmana ou cristã.

<sup>68</sup> *Southern Africa Development Community*.

<sup>69</sup> Criada em 1992, com o objectivo de alcançar o desenvolvimento, a paz e a segurança e o crescimento económico na região da África Austral, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral compreende os seguintes Estados-Membros: África do Sul, Angola, Botswana, República Democrática do Congo, Comores, Lesoto, Madagáscar, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue e Seychelles.

marcada pela existência de ingredientes que são favoráveis ao surgimento de conflitos de ordem política e de segurança, com tendência a perpetuarem-se no tempo, largamente em resultado, por um lado, da corrupção endémica e, por outro, da impreparação das forças de defesa e de segurança moçambicanos, quer em termos humanos, quer técnicos, o que torna notória a necessidade de recurso à cooperação e, até mesmo, intervenção externa, como forma de debelar as adversidades.

Tal situação, para além de instituir-se enquanto elemento desestabilizador da ordem e da tranquilidade públicas, prefigura-se enquanto especial entrave ao desenvolvimento político, social e económico, minando a credibilidade do sistema, relegando as questões sociais para segundo plano e criando um ambiente desfavorável ao investimento privado. Recorde-se que Moçambique conheceu, em 2020, a sua primeira contração económica em quase três décadas, devido a uma desaceleração do crescimento dos setores dos serviços e extrativos.

Contudo, estas consequências não se limitam ao território moçambicano, impactando não apenas os países limítrofes – especialmente, no que às redes de crime organizado e de matriz terrorista diz respeito – mas toda a região austral africana, a nível estatal e organizacional, prejudicando os objectivos das comunidades a que os respectivos Estados pertencem. Poder-se-á assim dizer que a ainda actual conjuntura em Moçambique lesa as ambições, não só da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral – cujos objectivos, recorde-se, passam por – mas também da própria CPLP, no que à promoção do desenvolvimento diz respeito.

Neste contexto político e de segurança, assumem particular relevância os seguintes desafios:

- i. combater eficazmente a corrupção endémica, independentemente de cargos ou da relevância social dos envolvidos;
- ii. promover a transparência no processo democrático, com vista a fomentar a crença no funcionamento do sistema e suas instituições, a começar pelos processos eleitorais que se têm visto manchados por alegações de corrupção;
- iii. promover a defesa dos interesses humanos, em respeito pelo direito à discordância, pondo assim termo ao clima de medo e de intimidação política;
- iv. fomentar o diálogo político e, na mesma linha, promover a reconciliação com a oposição política, em especial com a RENAMO e sobretudo no âmbito dos acordos previamente estabelecidos, sob pena de registar um retrocesso no roteiro em curso;

- v. melhorar as condições de vida da população, principal combustível, por um lado, do descontentamento e, por outro, do aumento da criminalidade e exponenciação do potencial de radicalização, combatendo assim, simultaneamente, as causas profundas da violência em Cabo Delgado;
- vi. desmantelamento de redes de crime organizado que beneficiam da corrupção endêmica e do relacionamento estreito com as redes radicais;
- vii. promover a capacitação humana, técnica e material das Forças de Defesa e de Segurança, quer por via da cooperação técnico-policial e técnico-militar;
- viii. normalizar as relações com os países vizinhos, em especial com a Tanzânia, a qual se deteriorou com a descoberta de jazigos de gás em águas limítrofes do Índico e, particularmente, desde que as companhias transnacionais optaram por Moçambique como localização dos principais projetos do gás. Na verdade, somente através de uma cooperação militar e de segurança entre Moçambique e a Tanzânia será possível combater eficazmente o crime organizado e/ou a actividade terrorista em ambos os países.

## Capítulo 4 | Linha de actuação da CPLP perante a degradação da conjuntura de segurança interna moçambicana

Como referido no capítulo “Causas e Consequências da Instabilidade Presente”, Moçambique tem vivido períodos de acentuada instabilidade ao longo da última década, por um lado devido ao diferendo com a RENAMO, que se perpetua há largos anos, e, por outro lado, em resultado da propagação, no norte do país, em concreto na província de Cabo Delgado, da actividade de grupos extremistas, que têm instalado o medo e o pânico na região. Se o conflito com a RENAMO é intrinsecamente interno e de cariz político, a questão relativa à génese dos grupos extremistas estará por ser respondida, sendo aludida uma possível ligação ao autoproclamado Estado Islâmico, tese em linha com uma agressão externa ao Estado de Moçambique e à segurança da região austral africana. Neste quadro, para efeitos do presente trabalho e considerando o pendor interno da questão, não será focada a intervenção da CPLP no âmbito do diferendo com a RENAMO, pesem embora as consequências em termos de segurança interna, mas sim a intervenção da organização no que se refere a uma hipotética agressão externa à segurança de um seu Estado-Membro, enquanto ameaça ao primado da paz previsto nos Estatutos e ao desenvolvimento sustentável, ambicionado na Declaração Constitutiva.

\*

Perante a violência que tem assolado o norte de Moçambique – patente nos ataques perpetrados por elementos alegadamente pertencentes ao *Daesh* e nos confrontos destes com as Forças de Defesa moçambicanas e com as forças militares estrangeiras presentes no país, com repercussões (i) económicas, com a paralisação, por exemplo, de algumas actividades económicas, como a construção da plataforma do grupo francês Total para a liquefacção de gás na região de Palma, e (ii) sociais, contribuindo para um agravamento da pobreza, com deslocações forçadas e o agravamento das necessidades de protecção<sup>70</sup> –, assiste-se a um aparente vazio de actuação por parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, contrastante com o protagonismo de outras organizações regionais integradas por Moçambique, nomeadamente com a actuação da Comunidade para o

---

<sup>70</sup> Recorde-se que mais de 735.000 pessoas fugiram de suas casas desde que o conflito em Cabo Delgado começou em outubro de 2017 (Franco & Ghazi, 2022).

Desenvolvimento da África Austral <sup>71</sup>, e de outros parceiros bilaterais, como é o caso do Ruanda.

Independentemente de possíveis acções nos bastidores, sobretudo em termos de exercício de influência junto de organismos internacionais, no sentido de captar a atenção para o problema, e perante a gravidade das circunstâncias, certo é que a actuação da CPLP emerge, como poderemos constatar ao longo do presente capítulo, algo debilitada, pouco pró-activa, bastante incompatível com um cenário de “gestão de crises” e, neste contexto, com a projecção de uma Força Conjunta (Militar ou Mista) ou, sequer, de uma Força de Assistência Humanitária Lusófona, o “meio-termo”, segundo Bernardino e Prazeres (2021).

Assim, perante o agravamento do quadro de insegurança e a crescente mediatização de um caso com alegadas conexões ao terrorismo e ao *Daesh*, sobem de tom as críticas à actuação da CPLP – repetindo-se o exemplo do pós-golpe de Estado de 2012 na República da Guiné-Bissau –, entre acusações de total inércia e defesas balizadas no cumprimento da missão definida pelos seus documentos enquadradores.

Neste quadro, sobressaem as críticas proferidas por entidades associadas à própria CPLP, deixando transparecer o mal-estar e a falta de coesão quanto a assuntos que se esperariam prementes para a Comunidade no seu todo. Neste contexto, em julho de 2020, decorridos sensivelmente três (3) anos de conflito, Murade Murargy, Secretário Executivo da CPLP entre 2012-16, endereçou sérias críticas à organização que acusa de nada ter feito, nem sequer uma reunião de emergência, para ajudar um seu Estado-Membro a defender o território de uma invasão, tendo ainda acrescentado que a organização deveria ajudar Moçambique no combate aos ataques em Cabo Delgado, nomeadamente agindo na mobilização de apoios internacionais (Rádio Moçambique, 2020).

Face à manutenção do *status quo* e decorridos quatro anos do início do conflito, a estas declarações seguiram-se outras, igualmente elucidativas da existência de correntes distintas na organização: uma em defesa de uma maior intervenção da CPLP e outra muito “presa” aos respectivos documentos constitutivos.

---

<sup>71</sup> *Southern African Development Community*.

Assim:

Em maio de 2021, aquando da sessão de abertura da primeira Cimeira de Negócios da Confederação Empresarial da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CE-CPLP), o Presidente da Guiné Equatorial, Teodoro Obiang, em declaração aos órgãos de comunicação social, referiu que a comunidade lusófona não pode continuar alheia a situação de violência armada na província de Cabo Delgado, sublinhando que uma "família de irmãos" deve regular-se pela solidariedade e que a situação em Cabo Delgado ultrapassa a dimensão de conflito interno (TSF, 2021), pretendendo supostamente insinuar que, estando em causa uma ameaça externa, o princípio da não-ingerência deixará de fazer sentido, não servindo, portanto, como desculpa no caso em apreço.

Em contraponto, ainda em 2020, previamente às declarações de Teodoro Obiang, em concreto aquando da reunião de Conselho de Ministros e numa das primeiras intervenções públicas e formais por parte de dirigentes da organização sobre a situação em Moçambique, Luís Filipe Tavares, ministro dos Negócios Estrangeiros de Cabo Verde, país que detinha, à época, a presidência *pro tempore* da comunidade, justificou que o apoio mais importante à data era, de facto, de natureza político-diplomática, tal como balizado pelos Estatutos e pela Declaração Constitutiva, exemplificando com os esforços envidados no sentido da sensibilização e de uma maior intervenção da Comunidade Internacional. Aliás, no Comunicado da XXV Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, no capítulo da concertação político-diplomática, os ministros, que expressarem a sua veemente condenação dos atos violentos e bárbaros levados a cabo por grupos terroristas no norte da província de Cabo Delgado, em Moçambique e manifestaram profunda consternação com a violência infligida às populações, que tem causado numerosas vítimas e a destruição de património, bem como centenas de milhares de deslocados internos, solidarizaram-se com as autoridades moçambicanas, secundando os seus apelos a parcerias internacionais de apoio à capacitação das estruturas nacionais competentes no enfrentamento do terrorismo, na defesa dos direitos humanos e na proteção e segurança das populações afetadas (CPLP, 2020).

Refira-se ainda que desta reunião resultou uma resolução sobre o reforço da cooperação em situações de emergência, pelo que ficou decidido otimizar a utilização dos mecanismos existentes de cooperação em cenários de emergência e reforçar o diálogo multidisciplinar neste âmbito, em linha com documento orientador a ser preparado pela Reunião dos Pontos Focais de Cooperação, em coordenação com os setores competentes dos Estados-Membros e em estreita colaboração com o Secretariado Executivo da CPLP,

com a maior brevidade possível, com o propósito de robustecer a cooperação multilateral em tempos de emergência, capitalizando as capacidades dos Estados-Membros e criando sinergias entre as suas instituições, em prol de respostas mais rápidas e eficazes (CPLP, 2020), uma decisão, no mínimo, um pouco lata e que, uma vez mais, revela uma clara orientação para as actividades de concertação e cooperação.

Todavia, quatro (4) meses mais tarde, em Abril de 2021, o embaixador de Cabo Verde em Portugal, Eurico Monteiro, em nome da presidência rotativa da organização, acabaria por admitir a necessidade de se rever e reforçar os instrumentos da CPLP nas situações de emergência, o que implicará a criação de mecanismos mais abrangentes que tenham em conta respostas a catástrofes naturais e outras situações como as que se vive em Moçambique (DW, 2021).

Perante este cenário e como seguidamente explanado, Moçambique tem privilegiado o relacionamento com (i) organizações regionais de que fazem parte Estados que partilharão, na sua maioria, das mesmas preocupações, como é o caso da SADC, e (ii) parceiros bilaterais, como o Ruanda e Portugal<sup>72</sup>, numa manifestação de que a bilateralidade continua a ser um meio privilegiado no âmbito da política externa dos Estados-Membros, uma tendência eventualmente apenas revertível perante um maior dinamismo no seio das comunidades às quais pertencem, como será o caso da CPLP.

A pedido do governo de Moçambique, no início de julho de 2021, o Ruanda destacou, para Cabo Delgado, um contingente de mil (1000) elementos das Forças de Defesa e da Polícia Nacional do Ruanda, para, em estreita colaboração com as Forças Armadas de Defesa de Moçambique e as forças da SADC, apoiar os esforços com vista a restaurar a autoridade do Estado moçambicano, uma missão que, segundo comunicado do governo de Kigali, assenta nas boas relações bilaterais entre a República do Ruanda e a República de Moçambique, na sequência da assinatura de vários acordos entre os dois países em 2018, e assenta no compromisso do Ruanda com a doutrina da Responsabilidade de Proteger (R2P) e os Princípios de Kigali de 2015 sobre a proteção de civis (Republic of Rwanda, 2021)<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> No âmbito do acordo bilateral com Moçambique, Portugal enviou cerca de 60 militares para formação de militares moçambicanos, um contributo que terá surgido após um pedido expresso por Moçambique (Expresso, 2021).

<sup>73</sup> A intervenção do Ruanda, um Estado da África Central que não partilha fronteira com Moçambique, tem estado envolta em polémica. Nos órgãos de comunicação social, desde o início do lançamento da missão que surgem insinuações de acção pouco isenta de interesses. Em causa, estariam uma acção financiada por França, como estratégia de protecção do investimento, no sector do gás, por parte da Total e interesses económicos do próprio Ruanda na província de Cabo Delgado.

A 15 de Julho de 2021, na sequência da aprovação pela Cimeira Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da SADC e no âmbito do combate ao terrorismo e aos actos de extremismo violento, foi destacado um contingente da SADC, de cerca de mil e quinhentos (1500) elementos, para Moçambique (SAMIM<sup>74</sup>), com a missão de criar um ambiente seguro, fortalecer e manter a paz e a segurança, restabelecendo a lei e a ordem nas áreas afectadas da Província de Cabo Delgado, e apoiar Moçambique, em colaboração com agências humanitárias, no seu trabalho de ajuda humanitária à população afectada por actividades terroristas, incluindo Pessoas Deslocadas Internamente (SADC, 2021).

A manutenção da presença destas forças estrangeiras, que se estima crucial para a securitização da área afectada, é desejada pelo governo de Moçambique, como patente nos esforços realizados pelas autoridades moçambicanas. No início de fevereiro de 2022, Filipe Nyusi realizou uma visita de três dias a Bruxelas, com o propósito de pedir apoio para o financiamento das forças militares do Ruanda e da SADC, pelo facto de Moçambique não dispor desses recursos. Por esta ocasião, o Presidente da República referiu ter solicitado o mesmo tipo de apoio à União Africana, aquando da 30.<sup>a</sup> Sessão Ordinária da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da União Africana, realizada em fevereiro na Etiópia, durante a qual agradeceu à SADC e ao Ruanda o apoio prestado e destacou que o continente enfrenta ameaças crescentes e perigosas, entre as quais o extremismo violento<sup>75</sup>.

O reconhecimento das autoridades é justificável face às diligências que continuam a ser promovidas pela SADC, como testemunhado pelas actas das reuniões das Cimeiras dos Chefes de Estado e de Governo, as quais permitem reconfirmar a proactividade desta comunidade. A título de exemplo, a 42.<sup>a</sup> Cimeira Ordinária dos Chefes de Estado e de Governo da SADC, realizada a 17 de Agosto de 2022, em Kinshasa, República Democrática do Congo, aprovou a prorrogação do mandato da Missão da SADC em Moçambique (SAMIM), após análise do relatório sobre a Situação de Segurança em Cabo Delgado (SADC, 2022). Para além disso, face à ameaça crescente do terrorismo na região,

---

<sup>74</sup> *SADC Mission in Mozambique.*

<sup>75</sup> Refira-se que também a União Europeia, a pedido do governo de Maputo, lançou uma missão de formação militar em Moçambique (EUTM – *European Union Training Mission*) para apoiar as suas forças armadas através de uma missão de formação e capacitação. Com mandato não executivo, terminará dois anos após ter atingido a plena capacidade operacional. A missão conta com apoio adicional no âmbito do Fundo Europeu para a Paz (EPF) destinado a fornecer equipamentos para as unidades treinadas pela EUTM. Em 21 de abril de 2022, a UE adotou uma decisão que altera a medida de assistência de apoio às Forças Armadas de Moçambique no âmbito do Fundo Europeu para a Paz (EPF – *European Peace Fund*) adoptado em Novembro de 2021, acrescentando um montante adicional de 45 milhões de euros. Este apoio adicional eleva o apoio geral do EPF a Moçambique para 89 milhões de euros em total (EEAS/EU, 2022). Recentemente, no início de agosto, notícias referem que o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) terá recomendado um financiamento da missão da SADC em Moçambique, na ordem de 15 milhões de euros (15,3 milhões de dólares), até 2024 (REUTERS, 2022).

a Cimeira deu novos passos no sentido de sediar, na Tanzânia, país que se disponibilizou para o seu acolhimento, o Centro Regional de Combate ao Terrorismo, responsável por prestar serviços de consultoria exclusivos e estratégicos à Região em matéria de ameaças do terrorismo.

Estas iniciativas serão o eco da linha estratégica da SADC em matéria de paz e segurança regionais. No seu documento orientador “Visão 2050”, a organização diz pretender atingir, em 2050, níveis mais elevados de paz e estabilidade, permitindo uma maior priorização, prossecução e realização dos seus objectivos de desenvolvimento socioeconómico, erradicação da pobreza e integração regional. Para tal, compromete-se a melhorar os mecanismos de prevenção, gestão e resolução de conflitos, com sistemas de alerta precoce capazes de rastrear e monitorizar ameaças políticas, de segurança e socioeconómicas” (*Visão 2050 Da Comunidade De Desenvolvimento Da África Austral (SADC), 2020, #*), ambições que reforçam a pertinência de um especial acompanhamento, sobretudo pelo impacto para a região austral africana e para a própria CPLP, cujo espaço de actuação, em caso de ausência de medidas rivalizantes, tenderia eternamente limitado ao da concertação, minando as aspirações de um maior protagonismo na cena internacional, nomeadamente na esfera de actuação dos seus Estados-Membros.

\*

No caso específico de Moçambique, a abordagem da CPLP define-se em contraponto com a actuação da SADC, a qual possui uma “estrutura de combate”. Se a primeira é pouco visível, já a segunda, apesar de algumas fragilidades reconhecidas no cumprimento da respectiva missão, encontra-se na linha da frente da ajuda externa a Moçambique, podendo, inclusivamente, vir a ser apoiada pela própria União Europeia.

Na verdade, a grande mais-valia continua a assentar na concertação político-diplomática, através do exercício de influência junto de instituições internacionais sobre matérias do interesse dos Estados-Membros, e da cooperação, via acções de capacitação institucional – nomeadamente apoio logístico e de formação, neste caso no âmbito da cooperação técnico-militar e técnico-policial – enformando uma actuação de cariz tendencialmente preventivo, o que faz da CPLP um instrumento de *Soft Power*, tal como defendido por Luís Bernardino<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Em entrevista semiestruturada, concedida a 12 de setembro de 2022.

Independentemente do valor desta abordagem, a gravidade da situação e as críticas endereçadas reforçam a pressão sobre a CPLP, sobretudo quando já não é a primeira vez que a organização é confrontada com situações em que é reclamada uma sua intervenção mais robusta. Recuperar-se, a título de exemplo, o quadro da crise política na Guiné-Bissau e, especificamente, da destituição do governo de Domingos Simões Pereira, em que se assistiu a um *silêncio assustador*, segundo Maria do Carmo Silveira, por parte da organização, situação que levou a então-Secretária Executiva a proferir um discurso de pendor mais agressivo e provocador e pouco usual por parte de um titular deste cargo, ao afirmar que a CPLP carece de um "mecanismo de concertação rápida" para permitir posicionamentos céleres sobre conflitos internos nos Estados-Membros, cuja urgência de criação ficou evidente quando, questionada pela CEDEAO<sup>77</sup> sobre o apoio à sua decisão de imposição de sanções a dezanove (19) personalidades guineenses, a CPLP, relutante, não conseguiu acompanhar a celeridade da resposta da própria União Africana e das Nações Unidas<sup>78</sup> (DW, 2018).

Aquando de cada crise, as fragilidades da CPLP tornam-se mais expostas e a inexistência quer de um mecanismo de concertação rápida, como referido por M. Carmo Silveira, quer de uma Força (Militar ou Mista) Conjunta para actuação no terreno constituirá um elemento fracturante de um desenvolvimento organizacional mais consistente na matéria, difícil de concretizar, no médio prazo, devido à "inexistência de meios, requisitos de interoperabilidade, doutrina comum e por falta de vontade política de empregar meios militares conjuntos em operações de alta intensidade"<sup>79</sup>.

Uma vez mais, a acção da CPLP revela-se pouco notória nos palcos de instabilidade<sup>80</sup>, sobretudo quando, cumprido um ano, em julho de 2022, da chegada das tropas ruandesas e das forças da SADC<sup>81</sup>, não obstante registarem-se melhorias por comparação

---

<sup>77</sup>No período pós-golpe de Estado militar, mereceu, de facto, especial destaque o papel determinante desempenhado pela CEDEAO que assumiu o protagonismo diligente na gestão de um conflito regional, à semelhança daquilo que vem fazendo com outros Estados da organização, tais como o Mali.

<sup>78</sup> De facto, Maria do Carmo Silveira – no papel de Secretária-Executiva, a quem, segundo os Estatutos, competia empreender, sob orientação da Conferência ou do Conselho de Ministros ou por sua própria iniciativa, medidas destinadas a promover os objetivos da CPLP e a reforçar o seu funcionamento – assumiu estar então a estudar a possibilidade de propor a criação deste mecanismo, mas sublinhou a sua subordinação aos mandatos recebidos e não tendo um mandato dos órgãos políticos da organização, a secretária-executiva não pode ter qualquer intervenção em qualquer situação.

<sup>79</sup> Declarações de Luís Bernardino, em entrevista semiestruturada concedida a 12 de setembro de 2022.

<sup>80</sup>Entre as poucas tentativas mais práticas, destaca-se a intenção de envio a Moçambique de uma delegação da CPLP, anunciada pelo ministro dos Negócios Estrangeiros de Cabo Verde, durante a presidência deste país à CPLP, um envio sem data de início definida, carecendo de articulação com as autoridades moçambicanas que "avaliarão o melhor momento para se fazer".

<sup>81</sup> Também no âmbito da SADC, por paralelismo com a CPLP, são notórias as contribuições desequilibradas. Refira-se, por exemplo, que a própria SAMIM, Missão da SADC em Moçambique, é possível devido ao contributo de apenas quatro Estados, entre os dezasseis Estados-Membros, designadamente África do Sul, Botsuana, Lesoto e Tanzânia.

com o ano de 2020, relatórios sugerem que a situação permanece instável, a requerer um reforço da ajuda externa<sup>82</sup>.

No marco dos vinte e seis (26) anos de existência, as actuais circunstâncias – em que um Estado-Membro se desdobra em esforços, no sentido de captar ajuda externa, para travar a propagação da actividade, com elevado impacto socioeconómico, de grupos extremistas em seu território – exigem da organização maior dinamismo e pragmatismo, desejavelmente materializáveis numa alteração aos documentos fundacionais, sobretudo em termos de objectivos e de órgãos e mecanismos, permitindo alargar o espectro da sua actuação e assim balizar uma intervenção nos seus Estados-Membros, ainda que de cariz humanitário e em conjugação com a actuação de outras forças estrangeiras, tirando partido da pertença destes a múltiplas organizações regionais, já que, por agora, ainda que mesmo a pedido, a projecção de uma força conjunta não se encontra sequer formalmente enquadrada.

A intenção de constituição de uma força humanitária (já protocolada), “de uma célula de cooperação civil militar (CIMIC)<sup>83</sup>, com capacidade de intervenção em conflitos de baixa intensidade” e “de um mecanismo de resposta a pandemias”, este último ainda em fase de estudo, patenteia já alguma alteração na linha de actuação da CPLP, mais compatível com a criação de capacidade de intervenção no terreno, ainda que em conflitos de baixa entidade.

Paralelamente, no âmbito mais ideológico, parece ser ainda necessário ultrapassar o receio de ingerência externa – e até o estigma do colonialismo, muito motivado pela destaque de Portugal na CPLP – que parece estar também na génese deste desenvolvimento aquém do potencial da organização, sob pena de ficar eternamente percebida como uma “comunidade de ilusões” (MacQueen, 2010, 1), circunscrita às acções de promoção da língua e à esfera da concertação político-diplomática, enquanto reais e únicos comprovados valores institucionais.

---

<sup>82</sup> Segundo o último relatório de situação da Agência de Refugiados das Nações Unidas, a prevalência de ataques no distrito de Ancuabe fez com que centenas de famílias fugissem para distritos vizinhos, exigindo mais apoio humanitário. Em resposta, estão em curso operações militares envolvendo tropas moçambicanas e estrangeiras destacadas para o distrito de Ancuabe (ACNUR, 2022), o que revela uma dispersão dos ataques por toda a província. Inicialmente circunscritos a Palma e Mocímboa da Praia, os ataques têm-se descentralizado e a ameaça persiste, pelo que Cabo Delgado deverá continuar a ser uma província militarizada, a requerer um reforço da segurança, o que justifica os esforços envidados pelas autoridades moçambicanas, no sentido de promover a manutenção das forças estrangeiras no país.

<sup>83</sup> Segundo informação fornecida pelo Coronel Luís Bernardino, em entrevista semiestruturada, concedida a 12 de setembro de 2022, em novembro de 2022, terá início, no Instituto Universitário Militar, um programa de formação, com vista a preparar os primeiros militares da CPLP que irão integrar a célula CIMIC.

## Capítulo 5 | Moçambique: entre a fragilidade e o “falhanço”

Percepcionado como uma história de sucesso no contexto africano e com perspectivas de crescimento bastante favoráveis, Moçambique tornou-se um exemplo de como a riqueza em recursos naturais não constitui um garante da melhoria dos indicadores de governação e das condições socioeconómicas.

Com uma população estimada de 32 milhões de pessoas, 70% da qual em áreas rurais (The World Bank, 2021), Moçambique é um dos países mundialmente mais pobres e subdesenvolvidos, com desenvolvimento humano baixo, ocupando a 185.<sup>a</sup> posição no Índice de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2022)<sup>84</sup>, a seis posições do último classificado – uma lista de cento e noventa e um (191) países encabeçada pela Suíça, enquanto país com o mais elevado nível de desenvolvimento humano, e finalizada pelo Sudão do Sul, o país com o mais baixo nível –, o qual revela que a maioria dos Estados-Membros da CPLP (EM-CPLP) está na metade inferior da tabela e que, curiosamente, os dois países africanos de língua oficial portuguesa mais ricos em recursos naturais – Angola e Moçambique – estão entre os três pior posicionados do grupo dos oito CPLP<sup>85</sup>. Ainda no que se refere à pobreza e com base no Rendimento Nacional Bruto *per capita*, Moçambique ocupa a 3.<sup>a</sup> posição dos países mais pobres do mundo, apenas precedido pelo Burundi e pela Somália (*Mozambique Population 2022*, 2022).

Mas os resultados desfavoráveis não terminam por aqui: o Índice de Percepção da Corrupção coloca também Moçambique no vermelho, entre os Estados mais corruptos, juntamente com Angola, Guiné-Bissau e Guiné Equatorial (Transparency International, 2021, 3). Moçambique ocupa o 147.<sup>o</sup> lugar entre cento e oitenta (180) países, com vinte e seis (26) pontos. Angola surge na 136.<sup>a</sup> posição, com vinte e nove (29) pontos, a Guiné-Bissau na 162.<sup>a</sup> posição, com vinte e um (21) pontos e a Guiné Equatorial na 172.<sup>a</sup> posição, com dezassete (17) pontos<sup>86</sup>. Paralelamente, enquanto consequência inevitável destes indicadores, Moçambique surge na 21.<sup>a</sup> posição do Índice dos Estados Frágeis, em estado de “alerta” e com tendência de agravamento, num lote de cento e setenta e nove (179) países liderado pelo Iémen enquanto Estado em pior situação de fragilidade

---

<sup>84</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano 2022, que classifica os países pelo seu grau de “desenvolvimento humano”, fazendo a distinção entre países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos, coloca sessenta e seis (66) países com um grau de desenvolvimento humano muito elevado, quarenta e nove (49) com elevado, quarenta e quatro (44) com médio e trinta e três e dois (32) com baixo.

<sup>85</sup> Com um desenvolvimento humano muito elevado está Portugal (38.<sup>a</sup> posição); com um desenvolvimento humano elevado, o Brasil (87.<sup>a</sup> posição); com um desenvolvimento humano médio, Cabo Verde (128.<sup>a</sup>), São Tomé e Príncipe (138.<sup>a</sup>), Timor-Leste (140.<sup>a</sup>), Guiné Equatorial (145.<sup>a</sup>) e Angola (148.<sup>a</sup>) e com um desenvolvimento humano baixo, a Guiné-Bissau (177.<sup>a</sup>) e Moçambique (185.<sup>a</sup>) (UNDP, 2022).

<sup>86</sup> O CPI – que avalia o nível percebido de corrupção no setor público – usa uma escala de 0 a 100, onde zero (0) significa altamente corrupto e cem (100) significa nada corrupto.

(Fund for Peace, 2022). Ainda segundo o Relatório, Moçambique foi o 4.º país a registar um agravamento mais significativo no longo prazo<sup>87</sup> e viu a sua situação deteriorar-se no passado ano, subindo um lugar, de 22.º para 21.º, em resultado da actual conjuntura interna.

Para este estado de coisas e tal como referido no capítulo das *Causas e Consequências da Instabilidade Interna*, múltiplos factores têm contribuído, desde o longo diferendo/conflito entre o Governo e o principal partido da oposição, a RENAMO, que durante a última década perturbou largamente a estabilidade e a segurança no país, a eventos climáticos extremos, ao alto crescimento populacional<sup>88</sup>, à baixa produtividade agrícola, à distribuição desigual da riqueza, corrupção e, mais recentemente, à “ameaça desestabilizadora” no norte do país, na província de Cabo Delgado, que tem afectado a vida de milhares de pessoas e minado as perspectivas de crescimento, pelo respectivo impacto na produção de gás natural, agravando a situação de endividamento do país.

Segundo estimativas oficiais (CIA, 2022), em março de 2022, cerca de 1,9 milhão de pessoas careciam de assistência humanitária, em primeiro devido a um défice na produção alimentar e ao impacto da insegurança na província de Cabo Delgado. Este quadro é agravado pela vulnerabilidade do país a riscos climáticos, tempestades, ondas de calor, inundações, etc. Em 2019, Moçambique foi o país mais afectado pelo impacto de eventos climáticos extremos, registando cerca de setecentos (700) mortos, na sequência do ciclone tropical Idai e do ciclone Kenneth, o mais forte ciclone alguma vez registado em África, os quais, juntos, provocaram a morte de seiscentas (600) pessoas, mais de mil e seiscentos (1600) feridos e a destruição de mais de duzentas mil casas, resultando num total de cerca de 2.5 milhões de pessoas carentes de assistência humanitária. Entre 2010-19, segundo o Índice Global de Risco Climático, Moçambique foi o 5.º país mais afectado (Germanwatch, 2021).

---

<sup>87</sup> O Índice avalia as pressões normais a que todos os Estados estão sujeitos, mas também identifica os casos em que essas pressões superam a capacidade de gestão dos Estados. As classificações do índice baseiam-se em doze (12) indicadores de vulnerabilidade do Estado, agrupados por quatro (4) categorias: indicadores de coesão (aparelho de segurança, elites faccionalizadas e contestação de grupo), indicadores económicos (declínio económico, desenvolvimento desigual e *human flight* e fuga de cérebros), indicadores políticos (legitimidade estatal, serviços públicos e Direitos Humanos e Estado de Direito) e indicadores sociais (pressões demográficas, refugiados e IDP (*Internal Displaced Person*, Pessoas Deslocadas Internamente) e intervenção externa).

<sup>88</sup> Com uma área de 801.563 quilómetros quadrados, Moçambique permanece escassamente povoado com 29 pessoas por quilómetro quadrado. Contudo, a população de Moçambique tem vindo a crescer anualmente há já mais de cinco décadas e este crescimento populacional constante contrasta com as dificuldades socioeconómicas do país, sendo cada vez mais difícil às autoridades moçambicanas gerir as necessidades populacionais decorrentes. Refira-se que, em termos de pirâmide populacional, 45,57% da população encontra-se na faixa etária dos 0-14 anos. (CIA, 2022)

Uma análise da situação global dos EM-CPLP em termos de fragilidade permite verificar que o cenário vivido em Moçambique não é único. Também a Guiné-Bissau se encontra em estado de alerta, na 27.<sup>a</sup> posição, seguida: da Guiné Equatorial (39.<sup>a</sup>) e de Angola (35.<sup>a</sup>), com aviso muito elevado; de Timor-Leste (56.<sup>a</sup>), Brasil (71.<sup>a</sup>) e São Tomé e Príncipe (83.<sup>a</sup>), com aviso elevado e de Cabo Verde sob aviso (114.<sup>a</sup>). Apenas a Portugal é atribuído um nível sustentável (64.<sup>a</sup> posição)<sup>89</sup>. No caso de Moçambique, a pontuação atribuída evidencia piores resultados nos capítulos dos Serviços Públicos, da Pressão Demográfica e do Desenvolvimento Económico Desigual.

Ainda no âmbito das principais conclusões referentes a Moçambique, este relatório (i) refere ser tempo de uma estratégia mais integrada que vise as causas do conflito violento e crescente e do extremismo e (ii) reconhece os benefícios que poderão advir do facto de o governo moçambicano ter publicamente reconhecido o desejo de trabalhar em estreita colaboração com os parceiros internacionais, enquanto parte integrante da estratégia de segurança.

Com o objectivo de compreender o impacto e o significado destes resultados, cumpre perceber melhor em que consistem estas avaliações, a começar pela própria designação de fragilidade.

O conceito de “Estado frágil” surgiu aproximadamente em 2005 – em alternativa à controversa designação de “Estado Falhado” – usado por muitos estudiosos e analistas para descrever países onde as legitimidade, autoridade e capacidade das instituições estatais estão em dramático declínio, fracas ou quebradas<sup>90</sup> (Nay, 2013, 2). A designação foi adoptada por actores governamentais e políticos ocidentais e analistas para rotular e classificar vários países em desenvolvimento que enfrentam violência e conflito, instabilidade política, pobreza severa e outras ameaças à segurança e ao desenvolvimento e nos quais se presume que as tensões políticas duradouras, a falta de segurança e a incapacidade governamental de fornecer serviços essenciais aos cidadãos impedirão o desenvolvimento autossuficiente e, portanto, representam uma ameaça potencial à segurança regional ou global.

---

<sup>89</sup> O estado de alerta é o terceiro mais grave. O risco e a vulnerabilidade são avaliados segundo onze (11) categorias: muito sustentável, sustentável, muito estável, mais estável, estável, sob aviso, sob aviso elevado, sob aviso muito elevado, em alerta, em alerta elevado, em alerta muito elevado.

<sup>90</sup> *Expressions such as ‘weak state’, ‘failing state’, ‘collapsed state’ and other variations have become pervasive, not only in practitioners’ discourses but also in scholarly works. New perspectives – such as ‘whole-of-government’, ‘3D’ (‘defence, diplomacy, development’) and ‘3C’ (‘coherent, coordinated, complementary’) approaches – have been developed in order to promote Western humanitarian, reconstruction and security policies with regard to these so-called ‘fragile states’ ( (Grimm et al., 2014, 198).*

Em contrapartida, o conceito de 'Estado falhado' foi introduzido por analistas de política externa no início dos anos noventa, no contexto do pós-Guerra Fria, quando estudiosos buscavam descrever a alarmante proliferação de conflitos civis que provocaram, em alguns países, a fragmentação das instituições estatais, recessões económicas e a deterioração das condições de segurança. A eclosão das guerras na Bósnia e na Croácia, os conflitos de facções na Somália, a pobreza e a anomia social no Haiti, o fracasso do governo cambojano em pôr fim à atividade guerrilheira do Khmer Vermelho e, de forma mais geral, o desenvolvimento de “novas guerras” além do modelo da guerra convencional induziu um número crescente de analistas de políticas a forjar novas categorias – como 'quase-estado' (Jackson, 1990), 'estado falhado' (Helman e Ratner, 1992/1993) ou 'estado em colapso' (Zartman, 1995). Subsequentemente, os conceitos de “estados em vias de falhar” e “estados falhados” foram amplamente disseminados pelas administrações norte-americanas e analistas políticos após o 11 de setembro de 2001, especialmente no campo da segurança internacional (Nay, 2013, 327).

A falha do Estado geralmente refere-se à incapacidade de um Estado de realizar principais funções, como a provisão de segurança, serviços económicos, resolução de disputas, regulação de normas e participação política. Estados frágeis são capazes de realizar a maioria dessas atividades, mas enfrentam dificuldades crescentes que podem empurrá-los para o caminho do fracasso/falhaço do Estado (Nuruzzaman, 2009).

Amplamente utilizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)<sup>91</sup> e o Banco Mundial desde meados dos anos 2000 para designar os países mais pobres e instáveis que não podem atender aos padrões mínimos estabelecidos pelos principais doadores de ajuda ao desenvolvimento, a designação “Estado Frágil” difundiu-se internacionalmente entre doadores, agências técnicas e alguns governos, especialmente nas áreas de desenvolvimento, assistência humanitária e construção da paz (Nay, 2013, 327).

Enquanto consequência, as agências de desenvolvimento concentram, cada vez mais, as suas atenções, através da implementação de estratégias de prevenção e pós-conflito para restabelecer as bases de um desenvolvimento saudável, nos “Estados frágeis”, onde a má

---

<sup>91</sup>Em 2006, por Estados Frágeis a OSCE entendia aqueles que não fornecem serviços básicos à população pobre porque não querem ou não conseguem fazê-lo. Combater a pobreza nesses países é vital para tornar a vida de milhões de pessoas melhor (OECD, 2006, 147). Anos mais tarde, em 2012, a designação surge já com uma outra extensão, pressupondo que uma região ou Estado frágil tem fraca capacidade de levar a cabo funções de governação básicas e não tem capacidade para desenvolver relações mutuamente construtivas com a sociedade. As regiões ou Estados frágeis são também mais vulneráveis a choques internos e externos tais como crises económicas ou calamidades naturais (OECD, 2012, 15).

governança conduz a um maior risco de conflitos que põem em causa os esforços de desenvolvimento (OECD, 2006, 36).

Segundo o último Relatório sobre Assistência ao Desenvolvimento, no contexto africano, em 2019, Moçambique foi o 7.º principal destino dos fundos monetários, num total de 1841 USDM (OECD, 2020). Dados mais recentes, relativos a 2019-20, mostram que, em valores médios, esta ajuda aumentou, aproximando-se dos 2500 USDM, o grosso distribuindo-se da seguinte forma: Saúde e à População (33%), Infraestruturas Sociais (14%), Educação (13%), Infraestruturas Económicas (13%) e Assistência Humanitária (12%). No ranking dos dez (10) doadores 2019-20, estão, por ordem crescente, os Estados Unidos<sup>92</sup>, a Associação Internacional para o Desenvolvimento, o Fundo Global, o Fundo Monetário Internacional, as instituições europeias, o Reino Unido, a Suécia, o Japão, o Fundo Africano de Desenvolvimento e a Alemanha. (OECD, 2021).

Considerando que, independentemente da ligeira recuperação desde a contracção económica de 2020 (Banco Africano de Desenvolvimento, 2022), as perspectivas apontam para a manutenção dos problemas que assolam Moçambique<sup>93</sup>, a ajuda externa – sob a forma de acção no terreno, de fundos de ajuda ou de outra natureza – revelar-se-á cada vez mais crucial para os debelar ou atenuar, mormente no que se refere às causas daquele que é actualmente o maior foco de instabilidade no país: a actuação de grupos armados/extremistas na província de Cabo Delgado, o qual assume consequências desastrosas do ponto de vista humanitário. Neste contexto, um maior envolvimento da CPLP estima-se mais do que desejável, sobretudo se a organização aspirar a uma maior participação no processo de gestão das crises de natureza diversa que assolam o seu espaço de actuação, sob pena de ceder para sempre a outrem, nomeadamente a outras organizações regionais, como a SADC e a CEDEAO, e a outros Estados, um papel de destaque.

---

<sup>92</sup> Em julho de 2022, os Estados Unidos anunciaram a disponibilização de mais 116 milhões (USD) em assistência, para atender às necessidades alimentares, nutricionais e de assistência médica, agrícolas e outras consideradas críticas, num total de 167 milhões USD em 2022 (Zeya, 2022). Em 2021, os EUA disponibilizaram mais de 536 milhões (USD) em assistência, destinados essencialmente à área da saúde. Recorde-se que, em abril de 2022, os EUA anunciaram que Moçambique iria beneficiar da Estratégia dos EUA para 2020 para Prevenir Conflitos e Promover a Estabilidade (U.S. Department of State, 2022), submetida ao Congresso de acordo com a Seção 504(a) da Lei de Fragilidade Global de 2019. Esta estratégia *prevê uma abordagem integrada, baseada em evidências, focada na prevenção e coerente e abordagem de campo para abordar os fatores de fragilidade que podem ameaçar a segurança nacional dos EUA e, em última análise, custa milhões de dólares dos contribuintes dos EUA.*

<sup>93</sup> *Sem um esforço concertado para investir no desenvolvimento humano e melhorar as capacidades do governo, será difícil para Moçambique assegurar um crescimento e desenvolvimento inclusivos a longo prazo, independentemente do resultado da produção de gás natural. Além disso, é extremamente importante que Moçambique melhore a sua capacidade de gerir as receitas do gás natural para garantir que as receitas inesperadas beneficiem todos os moçambicanos* (Porter et al., 2018).

Recorde-se que, em linha com a Gestão de Crises, também a abordagem à fragilidade prevê uma componente de estabilização, de reconstrução (de retorno à “normalidade”) e de prevenção (identificação e mitigação de riscos). No cenário mais desejável tendo como pano-de-fundo o crescimento organizacional, a actuação da CPLP ultrapassaria os limites da actuação preventiva, no âmbito da qual já tem algumas provas dadas, passando a intervir também no âmbito da estabilização e da reconstrução – em necessária articulação quer com as autoridades moçambicanas, quer com as organizações presentes no território, colocando especial enfoque no multilateralismo – através, por exemplo, da projecção de Forças Conjuntas CPLP, de reacção rápida ou de Assistência Humanitária – o meio-termo, segundo Luís Bernardino –, considerando que, no momento presente, ambas são necessárias, à luz da natureza e das consequências da crise em Cabo Delgado.

Perante dois exemplos de acentuada fragilidade no conjunto de Estados CPLP – como também é o caso da Guiné-Bissau, considerado um “narco-Estado”<sup>94</sup> no contexto da costa ocidental africana –, a Comunidade é cada vez mais pressionada a alterar os moldes da sua actuação, o que depende, obviamente, da vontade expressa dos seus Estados-Membros.

Todavia, a iminência de “falhanço” de um Estado da sua esfera de actuação torna cada vez mais desajustado o argumento do respeito pelo enquadramento constitutivo e estatutário e impele ao alargamento do espectro de actuação, em linha com o reforço da sua participação na resolução das crises nos seus EM, em conjugação com os demais parceiros bilaterais e multilaterais e bilaterais.

O potencial da Comunidade é notório, como patente no crescimento do número de adesões de Observadores Associados, mas insuficiente se inexplorado. Importa agora perceber até que ponto os seus EM estão verdadeiramente interessados e empenhados em ir além da esfera diplomática e intervir, efectivamente, nos terrenos socioeconómico e securitário, procurando tirar partido desse potencial e limpar a mácula de comunidade

---

<sup>94</sup> Em fevereiro de 2022, a Guiné-Bissau testemunhou mais uma alegada tentativa de golpe de Estado, cuja responsabilidade o Presidente da República guineense, Umaro Sissoco Embaló, atribuiu às “máfias da droga”. Homens armados atacaram o Palácio do Governo, onde decorria um Conselho de Ministros, com a presença do Presidente da República e do primeiro-ministro, Nuno Gomes Nabiam Apesar de estarem por apurar as verdadeiras causas deste ataque, recorde-se que, desde a independência de Portugal, a Guiné-Bissau sofreu nove golpes e tentativas de golpes de Estado, bem como vários homicídios políticos, alguns dos quais atribuídos a cartéis de droga. Na sequência do ataque, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) aprovou o envio de uma força para apoiar a estabilização na Guiné-Bissau.

ilusória, o que reforça o interesse pelo acompanhamento quer da evolução da crise moçambicana, quer do posicionamento da CPLP perante essa mesma evolução.

## Conclusões

Não obstante a sua curta existência – quando comparada, como referido anteriormente, com outras organizações similares em termos de valores e objectivos<sup>95</sup>, como é o caso da *Commonwealth* e da OIF –, poder-se-á inferir que, com base no ponto de partida e embora pouco facilitada pela distância geográfica, socioeconómica e securitária entre os seus Estados-Membros, a CPLP tem progredido lenta mas firmemente, no sentido do seu desenvolvimento e da sua afirmação no contexto das organizações internacionais.

Inicialmente com objectivos mais circunscritos às esferas político-diplomática, cultural e linguística e omissos nos demais domínios, a CPLP tem procurado, paulatinamente e em resposta a demandas internas e externas à organização, trilhar novos caminhos, alargando a sua área tradicional de actuação, dando passos no sentido do reforço dos laços de cooperação noutros domínios, como o económico, implementando medidas que possibilitem essa intensificação, de que é exemplo o recente Acordo de Mobilidade.

Analogamente, também os campos da defesa e da segurança têm conhecido desenvolvimentos assinaláveis, apesar de ser notório um maior dinamismo em terreno do primeiro do que propriamente no segundo, muito por força da sua longa existência que abarca quase a totalidade da vida da organização, num quadro em que a cooperação resulta em tentativas de, também ela, ir além do seu principal foco de actuação, que reside, em grande parte, na capacitação institucional e na qualificação de quadros, de que são exemplo os exercícios da série Felino e outras acções de formação no âmbito das instituições de Defesa.

Esta alteração no campo de defesa e da segurança virá sendo algo impulsionada pelos acontecimentos da última década – ainda que não constitua uma resposta directa a esses mesmos acontecimentos –, a qual tem testemunhado a emergência e a propagação de novos conflitos e crises nos seus Estados-Membros – designadamente na Guiné-Bissau e em Moçambique, objecto do presente estudo –, que têm dado azo a críticas e apelos recorrentes a uma intervenção mais vigorosa por parte da organização.

Cumprirá, então, responder à pergunta a que o presente estudo teve por objectivo responder: Qual o papel da CPLP com vista à estabilização da conjuntura de segurança

---

<sup>95</sup> Tais princípios incluem: o reconhecimento da primazia da paz; o respeito pela soberania dos Estados e pelo Estado de direito democrático; a protecção dos direitos do Homem; a prática da cooperação internacional como forma de atingir e preservar estes mesmos princípios (Azevedo-Harman & Gonçalves, n.d., 2).

na província de Cabo Delgado, após o primeiro ataque de grupos extremistas em 2017 e até setembro de 2022?

Oficialmente, com base nas manifestações públicas dos órgãos decisores, a CPLP tem estado praticamente ausente do processo de gestão e resolução da crise que eclodiu em 2017 na província de Cabo Delgado. Em termos oficiais, se as críticas têm sido bastante notórias, o mesmo não poderá ser referido quanto às declarações oficiais, as quais, para além de distarem do início da crise em 2017, são bastante parcas em número e em conteúdo, resumindo-se a um total de três as intervenções sobre a temática:

A primeira declaração pública pelos órgãos da CPLP surge três anos depois dos ataques em 2017, mais concretamente, a 9 de dezembro de 2020<sup>96</sup>, por ocasião da XXV Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP (CM-CPLP), realizada em Cabo Verde. No capítulo da concertação político-diplomática, os ministros expressaram a sua “veemente condenação dos atos violentos e bárbaros levados a cabo por grupos terroristas no norte da província de Cabo Delgado, em Moçambique; manifestaram profunda consternação com a violência infligida às populações, que tem causado numerosas vítimas e a destruição de património, bem como centenas de milhares de deslocados internos e, neste contexto, solidarizaram-se com as autoridades moçambicanas, secundando os seus apelos a parcerias internacionais de apoio à capacitação das estruturas nacionais competentes no enfrentamento do terrorismo, na defesa dos direitos humanos e na proteção e segurança das populações afetadas”<sup>97</sup>.

Se a expectativa poderia ser grande, certo é que, nas reuniões vindouras do Conselho de Ministros, não era feita qualquer alusão à situação de segurança em Moçambique, muito menos era emitida qualquer pista que indiciasse a possibilidade de um resultado diferente da reunião de Chefes de Estado e de Governo.

Nas reuniões que se sucederam, em concreto nas XXVI e XXVII e Reuniões Ordinárias do Conselho de Ministros<sup>98</sup>, as quais tiveram lugar, em Angola, respectivamente, a 16 de julho de 2021 e 3 de junho de 2022, também nenhuma alusão foi feita à situação de

---

<sup>96</sup> In <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=9008&M=NewsV2&PID=10872>. Consultado a 20 de setembro de 2022.

<sup>97</sup> Até então, a situação de segurança em Cabo Delgado não havia constado da agenda de trabalhos das reuniões do Conselho de Ministros. Entre 2017 e 2019, a única referência surgiu, a 19 de julho de 2019, por ocasião da XXIV<sup>a</sup> Reunião do Conselho de Ministros da CPLP, no Mindelo, na sequência da crise humanitária. Os ministros, para além de expressarem pesar e solidariedade com as famílias e vítimas dos ciclones Idai e Kenneth que atingiram as zonas centro e norte de Moçambique, causando perdas humanas e destruição de infraestruturas, manifestaram igualmente a sua solidariedade para com o Governo e o povo moçambicano, reiteraram o compromisso de apoiar as autoridades nacionais na reconstrução das regiões devastadas e congratularam-se com a criação de uma rubrica no Fundo Especial da CPLP para o efeito.

<sup>98</sup> In <https://www.cplp.org/id-3767.aspx>. Consultado a 20 de setembro de 2022.

segurança na província de Cabo Delgado, nem tão-pouco este tema mereceu uma reunião de emergência ou extraordinária, à semelhança de outros assuntos, como o das candidaturas a membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>99</sup>.

A segunda surge por ocasião da XIII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, a qual teve lugar em Luanda, a 17 de julho de 2021. No entanto, tal como antecipado, repetindo o exemplo da reunião ordinária de 2020 do CM-CPLP e reproduzindo até o teor da sua declaração final, apesar de integrar a conjuntura de segurança moçambicana na ordem de trabalhos, fá-lo no capítulo da concertação político-diplomática, o que denuncia, desde logo, a intenção dos líderes da CPLP de manterem, assumidamente, a questão circunscrita ao universo diplomático. Neste quadro, os representantes máximos dos Estados-Membros mais não fizeram do que (i) manifestar repúdio pelos atos violentos e bárbaros perpetrados por grupos terroristas na província de Cabo Delgado, em Moçambique, (ii) expressar profunda consternação com a violência infligida às populações e a destruição de infraestruturas, bem como preocupação com a assistência e apoio às centenas de milhares de deslocados internos, (iii) solidarizar-se com o apelo das autoridades moçambicanas para a convergência de apoio internacional e parcerias no âmbito da capacitação das estruturas nacionais competentes no combate ao terrorismo, na defesa dos direitos humanos e na proteção e segurança das populações afetadas e (iv) assinalar a ação das agências das Nações Unidas no terreno que, juntamente com parceiros humanitários, têm vindo a prestar auxílio àquelas populações<sup>100</sup>.

Desta declaração resulta, pois, clara a opção estratégica provinda do mais alto órgão da CPLP, a qual reforça, oficialmente, o papel da organização enquanto agente de influência junto de outras organizações internacionais, no sentido da captação de apoio externo, neste caso, a Moçambique, e enquanto promotor, directo e indirecto, da capacitação institucional.

---

<sup>99</sup> A 26 de março de 2021, por ocasião da XV Reunião Extraordinária do Conselho de Ministros da CPLP, os ministros tornaram a expressar a sua satisfação pelo apreço manifestado por Moçambique quanto ao endosso concedido à candidatura a membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas para o biénio 2023-2024, tomando nota do apoio concedido por outras organizações internacionais, como a União Africana, e reiteraram a sua disponibilidade para trabalhar na promoção das candidaturas do Brasil (biénio 2022-2023), de Moçambique (2023-2024) e de Portugal (2027-2028) àquele órgão. *In* <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=9076&M=NewsV2&PID=10872>.

<sup>100</sup>

*In* [https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2f1\\_CPLP%2fXIII-CCEG%2fPD1\\_Declaracao+de+Luanda.pdf](https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2f1_CPLP%2fXIII-CCEG%2fPD1_Declaracao+de+Luanda.pdf), consultado a 01 de maio de 2022.

De notar que da XII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, realizada em Santa Maria, 17 e 18 de julho de 2018, sensivelmente um ano depois dos primeiros ataques, não resultou qualquer intervenção a respeito da situação em Moçambique.

Todavia, a terceira declaração oficial – um mês antes da Cimeira de Chefes de Estado – coube ao então-Secretário Executivo, Francisco Ribeiro Teles, que, por ocasião da 20.<sup>a</sup> Reunião dos Ministros da Defesa da CPLP – Brasília, 1 de junho de 2021 – reforçou a importância da cooperação no sector da Defesa “como um meio privilegiado para encontrar respostas aos desafios securitários atuais”, nomeadamente, o terrorismo e o fundamentalismo religioso, “que já penetraram no espaço da CPLP”, em concreto no Norte de Moçambique<sup>101</sup>, dando, assim, voz a uma abordagem mais incisiva e contundente no seio da organização, compatível com os desenvolvimentos que a cooperação no sector da Defesa tem testemunhado.

E, de facto – apesar de “difícilmente podermos assistir, no médio prazo, a uma força da CPLP a intervir em conflitos como o de Moçambique”, por “inexistência de meios, requisitos de interoperabilidade, doutrina comum e por falta de vontade política de empregar meios militares conjuntos em operações de alta intensidade” –, é inegável o dinamismo provindo da cooperação no sector da Defesa, quer por via dos acordos firmados e das iniciativas de capacitação institucional e de qualificação de quadros, quer por via do desenvolvimento de uma estratégia que denota uma clara intenção de promoção do desenvolvimento das capacidades da CPLP em matéria de “prevenção e gestão de conflitos/crises”, ainda que mantendo as características de uma *soft power*. Esta estratégia é patente no objectivo de criação (i) ora de uma força de ajuda humanitária (*humanitarian task force*), que se espera poder intervir em situações de *low profile*, para apoio a catástrofes e a operações de ajuda humanitária, onde não houver empenhamento de forças letais, e cujo protocolo foi já alvo de aprovação pelos ministros da Defesa, (ii) ora de uma CIMIC<sup>102</sup>, uma célula civil e militar de apoio às sociedades em conflitos, “algo na linha de uma força humanitária, mas com capacidade de poder intervir em conflitos de baixa intensidade”, no contexto da qual se encontra a ser preparada um programa de formação destinado aos primeiros militares da CPLP que irão integrar esta célula, previsto para novembro de 2022, no Instituto Universitário Militar, (iii) ora de um “mecanismo de resposta a pandemias”, numa fase ainda embrionária de estudo, que visará responder “pronta e proactivamente aos problemas das pandemias associadas”.

Tal como referido por Bernardino (2022)<sup>103</sup>, não obstante a CPLP ser um instrumento de capacitação das forças armadas, de partilha de conhecimento, de validação das

---

<sup>101</sup> In <https://secretariadoexecutivo.cplp.org/media/2449/intervencao-do-secretario-executivo-na-xx-reuniao-ministros-defesa.pdf>. Consultado a 05 de setembro de 2022.

<sup>102</sup> <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=portugal-e-sao-tome-e-principe-assinam-novo-acordo-de-cooperacao-na-area-da-defesa>, consultado a 15 de setembro de 2022.

<sup>103</sup> Em entrevista semiestruturada, concedida a 12 de setembro de 2022.

aprendizagens, não estando ao nível da SADC ou da CEDEAO, apesar de haver uma intenção de reforçar a ligação com as organizações regionais africanas.

Assim, à luz dos conceitos de prevenção e gestão de conflitos e de conflitos/crises, desenvolvidos no capítulo “X” e dos desenvolvimentos organizacionais na matéria, poder-se-á dizer que a acção da CPLP tem sido duplamente preventiva: por um lado, não assumindo qualquer compromisso político de intervenção directa na crise em Moçambique, do qual pudesse resultar um hipotético fracasso operacional danoso para a instituição no seu todo; (ii) por outro, privilegiando o seu tradicional papel enquanto agente de influência junto das organizações internacionais, mediando a intervenção da CI na região de Cabo Delgado, e enquanto promotor da capacitação institucional, enformando uma linha de actuação que poderá recair sob o domínio da prevenção de conflitos ou ir no sentido de uma “gestão indirecta”.

Se tida em consideração a noção de conflito, referida por Saraiva (2011), em que a gestão inclui a prevenção, o ápice e o regresso à normalidade, então o papel desempenhado pela CPLP, com vista à estabilização da conjuntura de segurança na província de Cabo Delgado, após o primeiro ataque de grupos extremistas em 2017 e até setembro de 2022, poderá recair sob o domínio da prevenção de conflitos ou ir no sentido de uma “gestão indirecta”, sendo possível inferir que – embora efectivamente mais no sentido preventivo, característico de uma *soft power* – o papel da CPLP, em matéria de gestão de conflitos e da crise na província de Cabo Delgado – está longe de ser inexistente.

Neste contexto, merecerá acompanhar os resultados das intenções da cooperação da defesa, de forma a perceber se e em que medida contribuem para impulsionar a participação mais activa e directa da CPLP em matéria de gestão de conflitos/crises.

## Bibliografia

- Azevedo, F. & Bernardino, L. (2016). Uma Nova Visão Geoestratégica Na Comunidade De Países De Língua Portuguesa.: A Identidade Da CPLP No Domínio Da Defesa. *Proelium*, 7(10). <https://revistas.rcaap.pt/proelium/article/view/8902>
- Azevedo-Harman, E. & Gonçalves, I. (2011). CPLP, Commonwealth e Francofonia. *Nova Cídadania*, 45. [https://novacidadania.pt/images/stories/revistas/45/36\\_43\\_cplp\\_commonwealth.pdf](https://novacidadania.pt/images/stories/revistas/45/36_43_cplp_commonwealth.pdf)
- Badie, B., Morlino, L. & Berg-Schlosser, D. (Eds.). (2011). *International Encyclopedia of Political Science*. <https://doi.org/10.4135/9781412994163>
- Banze, V. & Sidumo, E. (2017). Crime, Violência e Segurança Pública em MOÇAMBIQUE. En *Working Paper*. [https://www.academia.edu/51079532/CRIME\\_VIOL%C3%8ANCIA\\_E\\_SEGURAN%C3%87A\\_P%C3%9ABLICA\\_EM\\_MO%C3%87AMBIQUE](https://www.academia.edu/51079532/CRIME_VIOL%C3%8ANCIA_E_SEGURAN%C3%87A_P%C3%9ABLICA_EM_MO%C3%87AMBIQUE)
- Bernardino, L. (2011). A segurança marítima no seio da CPLP: contributos para uma estratégia nos mares da lusofonia. *Nação e Defesa*, 128. [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/4744/1/NeD128\\_LuisManuelBraisBernardino.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/4744/1/NeD128_LuisManuelBraisBernardino.pdf)
- Bernardino, L. & Rizzi, K. (2020). *A Criação De Uma Força De Assistência Humanitária Na CPLP: Desafios E Oportunidades Para O Reforço Da Cooperação Em Defesa*. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. [https://www.enabed2021.abedef.org/resources/anais/15/enabed2020/1626442430\\_ARQUIVO\\_3cd06dcd7692e7aad47518086ab463b.pdf](https://www.enabed2021.abedef.org/resources/anais/15/enabed2020/1626442430_ARQUIVO_3cd06dcd7692e7aad47518086ab463b.pdf)
- Brito de Sousa, J. (2021). A Estratégia De Gestão De Crises Em Portugal. *Revista Militar*, 2628. <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1530>

- Cahen, M. (2015). 1996-2016 – A CPLP, uma organização para quê? *PORTUGUESE STUDIES REVIEW*, 67-96. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02470548/document>
- Cogan, K. J., Hurd, I. & Johnstone, I. (2017, 17 de janeiro). *The Oxford Handbook of International Organizations (Oxford Handbooks)* (1.a ed.). Oxford University Press.
- Collins, A. (2013). *Contemporary Security Studies* (3.a ed.). Oxford University Press.
- Coning, D. C., Muto, A. & Saraiva, R. (2022, 25 março). *Adaptive Mediation and Conflict Resolution: Peace-making in Colombia, Mozambique, the Philippines, and Syria (Sustainable Development Goals Series)* (1st ed. 2022). Palgrave Macmillan.
- Costa, F. D. J. (2019, 6 novembro). A globalização e o futuro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP: o potencial do bloco como estratégia de defesa para o Brasil. *Coleção Meira Mattos*, 13(48), 223-251. <https://doi.org/10.22491/cmm.a014>
- CPI | Corruption Perceptions Index 2021. (s. f.). Em *transparencycdn.org*. Transparency International. [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021\\_Report\\_EN-web.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf)
- Dawson, C. (2002). *Practical Research Methods: A user-friendly guide to mastering research*. HowToBooks.
- Elias, L. (2011). Estratégia Portuguesa na Gestão Civil de Crises. *IDN | Nação e Defesa*, 129, 145-184. [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7615/1/NeD129\\_LuisElias.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7615/1/NeD129_LuisElias.pdf)
- Elman, C., Gerring, J. & Mahoney, J. (Eds.). (2020, 11 marzo). *The Production of Knowledge: Enhancing Progress in Social Science*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108762519>

- Escorrega, L. (2017). Duas Décadas de CPLP: Retrospectiva E Desafios Da Componente De Defesa. *Centro de Análise Estratégica da CPLP*.  
[https://www.academia.edu/34853553/DUAS\\_D%C3%89CADAS\\_DE\\_CPLP\\_RETROSPETIVA\\_E\\_DESAFIOS\\_DA\\_COMPONENTE\\_DE\\_DEFESA](https://www.academia.edu/34853553/DUAS_D%C3%89CADAS_DE_CPLP_RETROSPETIVA_E_DESAFIOS_DA_COMPONENTE_DE_DEFESA)
- Esperança, J., Reto, L. & Machado, F. (2016). *Novo Atlas da Língua Portuguesa New Atlas of the Portuguese Language (Bilingue Edition)*. INCM.
- Figueira, A. & Silva-Rêgo, B. (2018, abril). The Economic Face of International Cooperative Arrangements: The Cases of IBSA and CPLP. *Contexto Internacional*, 40(1). <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2017400100007>
- Figueiredo, E. & Violante, A. (2019). A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a Estratégia de Projeção de Poder Inteligente do Brasil: Análise da Política Externa Brasileira, 1995-2016. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 25(01), 129-166. <https://doi.org/10.21544/1809-3191.v25n1.p129-166>
- Gastrow, P. & Mosse, M. (2022). *Mozambique: Threats posed by the penetration of criminal networks - part 2*. Institute for Security Studies. Recuperado 6 de octubre de 2022, de <https://www.mol.co.mz/analise/crimes/mosse02.html>
- Germanwatch. (2021, 25 enero). *Global Climate Risk Index 2021 - World*. ReliefWeb. Recuperado 6 de octubre de 2021, de <https://reliefweb.int/report/world/global-climate-risk-index-2021>
- Hewitt, W. E., Burges, S. & Gomes, I. (2017, 3 julho). The Comunidade dos Países de Língua Portuguesa at 20 years: An impact assessment. *South African Journal of International Affairs*, 24(3), 291-309.  
<https://doi.org/10.1080/10220461.2017.1381040>
- Institute for Economics & Peace. (2022, 11 junio). *Global Peace Index 2022 | Measuring peace in a complex world. Vision of Humanity*.  
<https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/06/GPI-2022-web.pdf>

- MacQueen, N. (2003, junho). A Community of Illusions? Portugal, the CPLP and Peacemaking in Guiné-Bissau. *International Peacekeeping*, 10(2), 2-26.  
<https://doi.org/10.1080/714002450>
- Miller, C. (2003). *A Glossary of Terms and Concepts in Peace and Conflict Studies* (M. King, Ed.; 2.a ed.). University for Peace.
- Moraes, M. (2018). *A significação econômica da comunidade dos países de língua portuguesa*. Universidade Fernando Pessoa | Repositório Institucional.  
<https://bdigital.ufp.pt/handle/10284/6422>
- Moreira, A. (2015). *A Crise, A Segurança, A Mudança*. Academia das Ciências de Lisboa.  
[http://www.acad-ciencias.pt/document-uploads/7938931\\_moreira,-adriano---a-crise,-a-seguranca,-a-mudanca.pdf](http://www.acad-ciencias.pt/document-uploads/7938931_moreira,-adriano---a-crise,-a-seguranca,-a-mudanca.pdf)
- Nay, O. (2013, março 8). Fragile and failed states: Critical perspectives on conceptual hybrids. *International Political Science Review*, 34(3), 326-341.  
<https://doi.org/10.1177/0192512113480054>
- Nuruzzaman, M. (2009). Revisiting the Category of Fragile and Failed States in International Relations. *International Studies*, 46(3), 271-294.  
<https://doi.org/10.1177/002088171004600301>
- Pereira, A. (2014a). *Da vertente política à económica na CPLP: estudo de formas de estreitamento das relações económicas dos Estados Membros*. Universidade de Lisboa | Sistema Integrado de Bibliotecas Repositório, de  
<https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/6603>
- Pereira, A. (2014b, março 21). *Da vertente política à económica na CPLP: estudo de formas de estreitamento das relações económicas dos Estados Membros*.  
<https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/6603>
- Pfaltzgraff, R. (2008). Crisis Management: Looking Back and Looking Ahead. *The Crisis Management Conference: Athena 2008*.  
<https://www.scribd.com/document/461200871/Crisis-Management-Looking-Back-and-Looking-Ahead>

- Porter, A. M., Bohl, D. M., Kwasi, S. M., Donnenfeld, Z. M. & Cilliers, J. M. (2018). Prospects and Challenges: Mozambique's Growth and Human Development Outlook to 2040. *SSRN Electronic Journal*.  
<https://doi.org/10.2139/ssrn.3099373>
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2021). *Relatório do desenvolvimento humano 2020: A próxima fronteira - O desenvolvimento humano e o antropoceno*. UNDP.  
<https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2020optpdf.pdf>
- Reto, L. A. (2012). *Potencial Económico da Língua Portuguesa*. Texto Editores.
- Rizzi, K. & Cruzichi, I. (2018). Os Exercícios Felino 2017 e a Cooperação em Defesa e Segurança na CPLP. *Coletim de Conjuntura Nerint*, 3(8).  
[https://www.academia.edu/38959453/Os\\_Exerc%C3%ADcios\\_Felino\\_2017\\_e\\_a\\_Coopera%C3%A7%C3%A3o\\_em\\_Defesa\\_e\\_Seguran%C3%A7a\\_na\\_CPLP](https://www.academia.edu/38959453/Os_Exerc%C3%ADcios_Felino_2017_e_a_Coopera%C3%A7%C3%A3o_em_Defesa_e_Seguran%C3%A7a_na_CPLP)
- Rizzi, K. R. & Bernardino, L. M. B. (2020, 19 junho). A “identidade da CPLP no domínio da defesa”: uma visão ampliada para a cooperação em defesa. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 6(2). <https://doi.org/10.26792/rbed.v6n2.2019.75171>
- Rizzi, K. R. & Cruzichi, I. (2018, 7 fevereiro). A CPLP Como Mecanismo De Atuação Do Brasil No Atlântico Sul: A Ampliação Da Cooperação, Os Desafios E A Possibilidade De Liderança. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, 2(4).  
<https://doi.org/10.22456/2448-3923.79143>
- Roux-Dufort, C. (2007, junho). Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(2), 105-114.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2007.00507.x>
- Saraiva, F. (2011). A Definição de Crise das Nações Unidas. *IDN | Nação e Defesa*, 129, 11-36.
- Snodderly, D. (2021, 1 abril). *Peace Terms: Glossary of Terms for Conflict Management and Peacebuilding (Arabic Edition)*. U.S. Institute of Peace.

- The Fund for Peace. (2022). *The Fragile States Index Annual Report 2022*. FFP.  
<https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2022/07/22-FSI-Report-Final.pdf>
- Wallensteen, P. (2002). *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System* (Third). SAGE Publications Ltd.
- Wengraf, T. (2001). *Qualitative Research Interviewing: Biographic Narrative and Semi-Structured Methods* (First). SAGE Publications Ltd.
- Yin, R. K. (2017, 3). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6.a ed.). SAGE Publications, Inc.

## Webgrafia

- Baptista, A. (2022, 26 fevereiro). Autoproclamada Junta Militar da Renamo elege novo líder. VOA. Consultado em 6 de agosto de 2022, de <https://www.voaportugues.com/a/auto-proclamada-junta-militar-da-renamo-elege-novo-1%C3%ADder/6460666.html>
- Confederação Empresarial da Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (s. f.). *Estratégia*. CE- CPLP. Recuperado 17 de agosto de 2022, de <http://www.cecplp.org/estrategia.html>
- Country Economy. (2022). *Country Economy | Dados*. Countryeconomy.com. Recuperado 24 de julho de 2022, de <https://pt.countryeconomy.com/>
- CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (s. f.-a). *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - Histórico - Como surgiu?* CPLP. <https://www.cplp.org/id-2752.aspx>
- CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (s. f.-b). *Documento Estratégico de Cooperação da CPLP 2020-2026*. CPLP. Recuperado 16 de julho de 2019, de [https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2Ffiler%2F1\\_CPLP%2FCooperacao%2FR3\\_Orientacao-Estrategica-da-Cooperacao\\_Anexo-1\\_DEC\\_2020\\_2026\\_APROVADO.pdf](https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2Ffiler%2F1_CPLP%2FCooperacao%2FR3_Orientacao-Estrategica-da-Cooperacao_Anexo-1_DEC_2020_2026_APROVADO.pdf)
- CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (s. f.-c). Reuniões Ordinárias. CPLP. Recuperado 16 de julho de 2022, de <https://www.cplp.org/id-3767.aspx>
- CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (1998a, maio). *Protocolo de Cooperação entre a CPLP e o FELP*. <https://www.cplp.org/id-3872.aspx>
- CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (1998b, julho). Declaração Final | Reunião dos Ministros da Defesa dos Países de Língua Portuguesa. CPLP. <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=4733&M=NewsV2&PID=10872>

- CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (2001a). Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. CPLP. [https://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos\\_CPLP\\_REVLISo7.pdf](https://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_REVLISo7.pdf)
- CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (2021a). XIII CONFERÊNCIA DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA XXVI REUNIÃO ORDINÁRIA DO CM. [https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2Ffiler%2F1\\_CPLP%2FXIII-CCEG%2FPR13\\_pilar+cooperacao+economica.pdf](https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2Ffiler%2F1_CPLP%2FXIII-CCEG%2FPR13_pilar+cooperacao+economica.pdf)
- CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (2021b, março). XV Reunião Extraordinária do Conselho de Ministros - Comunicado Final. CPLP. <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=9076&M=NewsV2&PID=10872>
- Deutsche Welle (www.dw.com). (s. f.-a). CIP: Terrorismo e raptos «não se combatem com gabinetes». DW.COM. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://www.dw.com/pt-002/cip-terrorismo-e-raptos-em-mo%C3%A7ambique-n%C3%A3o-se-combatem-com-gabinetes/a-60134252>
- Deutsche Welle (www.dw.com). (s. f.-b). CPLP considera ataques em Cabo Delgado «uma tragédia humana». DW.COM. Recuperado 13 de julho de 2022 de 2022, de <https://www.dw.com/pt-002/cplp-considera-ataques-em-cabo-delgado-uma-trag%C3%A9dia-humana/a-55887703>
- Deutsche Welle (www.dw.com). (s. f.-c). «Está fora de equação CPLP enviar tropas para Cabo Delgado». DW.COM. Recuperado 10 de julho de 2022, de <https://www.dw.com/pt-002/cabo-delgado-enviar-tropas-da-cplp-para-cen%C3%A1rios-de-guerra-parece-fora-de-equa%C3%A7%C3%A3o/a-57416912>
- Deutsche Welle (www.dw.com). (s. f.-d). Julgamento das dívidas ocultas em Moçambique | DW | 23.09.2022. DW.COM. Recuperado 13 de julho de 2022, de

<https://www.dw.com/pt-002/julgamento-das-d%C3%ADvidas-ocultas-em-mo%C3%A7ambique/t-59104095>

Deutsche Welle (www.dw.com). (s. f.-e). Junta Militar: RENAMO acusa FDS de informações falsas. DW.COM. Recuperado 10 de julho de 2022, de <https://www.dw.com/pt-002/reativa%C3%A7%C3%A3o-da-junta-militar-renamo-acusa-fds-de-fomentar-informa%C3%A7%C3%B5es-falsas/a-61002544>

Deutsche Welle (www.dw.com). (s. f.-f). Moçambique: Assinado o acordo de paz definitiva. DW.COM. Recuperado 23 de julho de 2022, de <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-assinado-o-acordo-de-paz-definitiva-e-reconcilia%C3%A7%C3%A3o-nacional/a-49919241>

Deutsche Welle (www.dw.com). (s. f.-g). Presidência: Cabo Delgado continua na agenda da CPLP. DW.COM. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://www.dw.com/pt-002/presid%C3%Aancia-da-cplp-garante-que-cabo-delgado-continua-na-agenda-da-organiza%C3%A7%C3%A3o/a-57132134>

Deutsche Welle (www.dw.com). (s. f.-h). Secretária da CPLP lamenta «silêncio» sobre Guiné-Bissau. DW.COM. Recuperado 29 de julho de 2022, de <https://www.dw.com/pt-002/secret%C3%A1ria-executiva-da-cplp-lamenta-sil%C3%Aancio-assustador-sobre-guin%C3%A9-bissau/a-42631020>

European Union. (s. f.). European Union Training Mission in Mozambique | EEAS Website. Recuperado 13 de julho de 2022, de [https://www.eeas.europa.eu/eutm-mozambique\\_en?s=4411](https://www.eeas.europa.eu/eutm-mozambique_en?s=4411)

George C. Marshall Center European Center for Security Studies. (s. f.). MCRL-LibGuides: SRS: SRS Home. Recuperado 2 de junho de 2022, de <https://mcrl.libguides.com/SRS/Home>

Governo de Angola. (s. f.). Portal Oficial do Governo da República de Angola - Notícias - FÓRUM PALOP. SEPE - Serviços Públicos Eletrónicos do Governo de Angola. Recuperado 23 de junho de 2022, de <https://governo.gov.ao/ao/noticias/forum-palop/>

Instituto Nacional de Estatística. (s. f.). População Moçambicana para 2021 — Instituto Nacional de Estatística. Recuperado 13 de abril de 2022, de <http://www.ine.gov.mz/noticias/populacao-mocambicana-para-2021>

Instituto Nacional de Estatística. (2017). QUADRO 11. POPULAÇÃO POR RELIGIÃO, SEGUNDO ÁREA DE RESIDÊNCIA, IDADE E SEXO. PROVINCIA DE CABO DELGADO, 2017.xlsx — Instituto Nacional de Estatística. Recuperado 3 de julho de 2022, de <http://www.ine.gov.mz/iv-rgph-2017/cabo-delgado/quadro-11-populacao-por-religiao-segundo-area-de-residencia-idade-e-sexo-provincia-de-cabo-delgado-2017.xlsx/view>

Ministério da Defesa Nacional, Governo de Portugal. (s. f.). Lançamento de Missão de Formação Militar da UE para combate ao terrorismo em Cabo Delgado. Portal da Defesa na Internet. Recuperado 18 de abril de 2022, de <https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias/Paginas/Lancamento-de-Missao-de-Formacao-Militar-da-UE-para-combate-ao-terrorismo-em-Cabo-Delgado.aspx>

OCHA, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2022, 14 junho). Violence hits previously safe district in Cabo Delgado, Mozambique, forcing nearly 10,000 people to flee - Mozambique. ReliefWeb. Recuperado 26 de agosto de 2022, de <https://reliefweb.int/report/mozambique/violence-hits-previously-safe-district-cabo-delgado-mozambique-forcing-nearly-10000-people-flee>

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. (s. f.). Aid at a glance charts - OECD. Recuperado 23 de junho de 2022, de <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. (2006, 1 dezembro). DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation. Van Haren

- Publishing. <https://www.oecd.org/dac/environment-development/applying-sea-good-practice-guidance.htm>
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. (2012, 21 agosto). Improving International Support to Peace Processes. Conflict and Fragility. <https://doi.org/10.1787/9789264179844-en>
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). Aid Statistics at a Glance to Africa. OECD. En OECD. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Developing-World-Development-Aid-at-a-Glance-2021.pdf>
- SADC. (2020). Visão 2050 da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). [https://www.sadc.int/sites/default/files/2022-07/SADC\\_Vision2050\\_Portuguese\\_V1.pdf](https://www.sadc.int/sites/default/files/2022-07/SADC_Vision2050_Portuguese_V1.pdf)
- Secretariado para o Processo de Paz. (s. f.). DDR – Maputo Accord. Recuperado 6 de Setembro de 2022, de <https://maputoaccord.org/ddr/>
- The World Bank. (2021). Mozambique | Data. Recuperado 6 de Setembro de 2022, de <https://data.worldbank.org/country/mozambique?view=chart>
- United States of America, Department of State. (2022a). Prologue to the United States Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/06/CSO-2022-SPCPSprologue-EN-FINAL-508-Accessible-05172022.pdf>
- World Population Review. (s. f.). Mozambique Population 2022 (Demographics, Maps, Graphs). Recuperado 17 de agosto de 2022, de <https://worldpopulationreview.com/countries/mozambique-population>

- CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (2006, maio). Acordo de Cooperação entre a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa. CPLP. Recuperado 24 de junho de 2022, de <https://www.cplp.org/id-3878.aspx>
- Nzualo, E. (2016, 10 novembro). Para que(m) serve a CPLP? Uma visão desde Moçambique. Nós Diário. Recuperado 27 de maio de 2022, de <https://www.nosdiario.gal/articulo/internacional/quem-serve-cplp-uma-visao-mocambique/20161106182820052558.html>
- CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (2020, dezembro). Comunicado Final XXV Conselho de Ministros da CPLP. CPLP.
- Bernardino, L. & Prazeres, F. (2021, abril). A Cooperação de Defesa na CPLP: O mecanismo de resposta a catástrofes e a constituição de uma Força Humanitária Lusófona. REVISTA MILITAR. Recuperado 23 de junho de 2022, de <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1546>
- Cardoso, F. (2021, setembro). Cabo Delgado: Insurgents, Jihadists or Terrorists? IMVF POLICY PAPER, 9/2001. <https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2021/08/imvf-policy-paper-9-2021-cabo-delgado-insurgents-jihadists-or-terrorists.pdf>
- Lisboa, O. (2022a, janeiro 13). Prolongamento da missão militar da SADC em Cabo Delgado, no norte de Moçambique. RFI. 13 de julho de 2022, de <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20220113-prolongamento-da-miss%C3%A3o-militar-da-sadc-em-cabo-delgado-no-norte-de-mo%C3%A7ambique>
- RFI, Rádio França Internacional. (2022a, janeiro 20). Moçambique: registados 347 processos por terrorismo em Cabo Delgado em 2021. RFI. Recuperado 24 de abril de 2022, de <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20220120-mo%C3%A7ambique-registados-347-processos-por-terrorismo-em-cabo-delgado-em-2021>

Soares, C. (2022, 6 fevereiro). União Africana: Nyusi agradece apoio “no combate ao terrorismo em Moçambique”. RFI. Recuperado 6 de Setembro de 2022, de <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20220206-uni%C3%A3o-africana-nyusi-agradece-apoio-no-combate-ao-terrorismo-em-mo%C3%A7ambique>

RFI, Rádio França Internacional. (2022b, fevereiro 10). Moçambique: Filipe Nyusi pede ajuda à UE para financiar força conjunta. RFI. Recuperado 15 de abril de 2022, de <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20220210-mo%C3%A7ambique-filipe-nyusi-pede-ajuda-%C3%A0-ue-para-financiar-for%C3%A7a-conjunta>

United Nations News. (2003, 26 fevereiro). UN drops global population projections by 400 million. UN News. Recuperado 6 de Setembro de 2022, de <https://news.un.org/en/story/2003/02/60322>

Lusa. (2022a, março 7). Brasil conclui ratificação do acordo de mobilidade da CPLP e coloca Portugal como prioridade. Observador. Recuperado 9 de abril de 2022, de [https://observador.pt/2022/03/07/brasil-conclui-ratificacao-do-acordo-de-mobilidade-da-cplp-e-coloca-portugal-como-prioridade/amp/?gclid=CjoKCQjwIK-WBhDjARIsAO2sErSDJab1\\_YdAZ5\\_ctoDSf77tLaAOjXtwE6WoakmuDhQ68RGJhaUfGBoaAo7cEALw\\_wcB+](https://observador.pt/2022/03/07/brasil-conclui-ratificacao-do-acordo-de-mobilidade-da-cplp-e-coloca-portugal-como-prioridade/amp/?gclid=CjoKCQjwIK-WBhDjARIsAO2sErSDJab1_YdAZ5_ctoDSf77tLaAOjXtwE6WoakmuDhQ68RGJhaUfGBoaAo7cEALw_wcB+)

Gomes, H. & Gonçalves, M. (2021, 30 março). Portugal envia 60 militares para Moçambique após ataque em Palma. Jornal Expresso. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://expresso.pt/politica/2021-03-29-Portugal-envia-60-militares-para-Mocambique-apos-ataque-em-Palma-12a43bfa>

Lisboa, O. (2022b, abril 2). Moçambique: Terrorismo controlado em Cabo Delgado. RFI. Recuperado 13 de agosto de 2022, de <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20220402-mo%C3%A7ambique-terrorismo-controlado-em-cabo-delgado>

Rádio de Moçambique. (2021, 12 abril). Moçambique e Cabo Verde reafirmam vontade de fortalecer relações de amizade e cooperação. Rádio Moçambique. Recuperado 6 de Setembro de 2022, de <https://www.rm.co.mz/mocambique-e-cabo-verde-reafirmam-vontade-de-fortalecer-relacoes-de-amizade-e-cooperacao/>

SADC, Southern Africa Development Community. (2022a, abril 12). Comunicado Da Cimeira Extraordinária Da Troika Do Órgão Da Comunidade de Desenvolvimento Da Africa Austral (SADC) Mais Os Países Contribuintes com Efectivos (PCC) E A República De Moçambique. SADC. [https://www.sadc.int/sites/default/files/2022-04/Communique\\_of\\_the\\_SADC\\_Organ\\_Troika\\_Summit\\_plus\\_Mozambique\\_-\\_PORTUGUESE.pdf](https://www.sadc.int/sites/default/files/2022-04/Communique_of_the_SADC_Organ_Troika_Summit_plus_Mozambique_-_PORTUGUESE.pdf)

Rádio Moçambique (2021, 12 abril). Moçambique e Cabo Verde reafirmam vontade de fortalecer relações de amizade e cooperação. Rádio Moçambique. Recuperado 6 de junho de 2022, de <https://www.rm.co.mz/mocambique-e-cabo-verde-reafirmam-vontade-de-fortalecer-relacoes-de-amizade-e-cooperacao/>

Lusa. (2021a, abril 15). Marcelo defende que «comunidade lusófona não existe se não conseguir responder aos problemas das pessoas». Sociedade - Correio da Manhã. Recuperado 17 de julho de 2022, de <https://www.cmjornal.pt/sociedade/detalhe/marcelo-defende-que-comunidade-lusofona-nao-existe-se-nao-conseguir-responder-aos-problemas-das-pessoas>

RFI, Rádio França Internacional. (2019, 20 abril). FMI disponibiliza 118,2 milhões de dólares para Moçambique. RFI. Recuperado 14 de maio de 2022, de <https://www.rfi.fr/pt/mocambique/20190420-fmi-disponibiliza-1182-milhoes-de-dolares-para-mocambique>

CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (2019, 24 abril). Declaração da Praia | CPLP.

[https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fMIC\\_IT%2fDec\\_Praia-V\\_RMAI\\_2019.pdf](https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fMIC_IT%2fDec_Praia-V_RMAI_2019.pdf)

Sigauque, R. (2022, 28 abril). Corrupção lesa Estado em mais de 300 milhões de Meticais. MMO Notícias. Recuperado 6 de Setembro de 2022, de <https://noticias.mmo.co.mz/2022/04/127146.html>

RFI, Rádio França Internacional. (2021, 2 maio). CPLP vai enviar delegação a Moçambique. RFI. Recuperado 24 de maio de 2022, de <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20210502-cplp-vai-enviar-delega%C3%A7%C3%A3o-a-mo%C3%A7ambique>

Lusa. (2021b, maio 5). PR da Guiné Equatorial diz que CPLP não pode continuar alheada de crise em Moçambique. TSF. Recuperado 7 de abril de 2022, de <https://www.tsf.pt/mundo/pr-da-guine-equatorial-diz-que-cplp-nao-pode-continuar-alheada-de-crise-em-mocambique-13686984.html>

Lusa. (2021c, maio 5). PR da Guiné Equatorial diz que CPLP não pode continuar alheada de crise em Moçambique. TSF Rádio Notícias. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://www.tsf.pt/mundo/pr-da-guine-equatorial-diz-que-cplp-nao-pode-continuar-alheada-de-crise-em-mocambique-13686984.html>

CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (1999, 24 maio). Declaração Final - II Reunião dos Ministros da Defesa Nacional dos Países de Língua Portuguesa. CPLP.

<https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiler%2Fcplp%2Fredes%2Fdefesa%2FDECLARACAODAPRAIA-II.pdf>

RFI, Rádio França Internacional. (2022c, maio 25). Cabo Delgado palco de novos ataques. RFI. Recuperado 6 de Setembro de 2022, de <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20220525-calbo-delgado-palco-de-novos-ataques>

CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (2004, 1 junho). Protocolo de Cooperação da CPLP. Em CPLP.

<https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiler%2Fcplp%2FAcordos%2FProtocolo-de-Cooperacao-da-CPLP-no-Dominio-da-Defesa-Set-2006.pdf>

CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (2021c, junho 1). Intervenção do Secretário Executivo, Embaixador Francisco Ribeiro Telles | 20<sup>&gt;a REUNIÃO DOS MINISTROS DA DEFESA DA CPLP</i>. <https://secretariadoexecutivo.cplp.org/media/2449/intervencao-do-secretario-executivo-na-xx-reuniao-ministros-defesa.pdf>

Banco Africano de Desenvolvimento. (2022, 13 junho). Depois de ciclones, conflitos e Covid-19, Moçambique em recuperação. Banco Africano de Desenvolvimento - A construir hoje uma África melhor amanhã. Recuperado 14 de agosto de 2022, de <https://www.afdb.org/pt/noticias-e-eventos/depois-de-ciclones-conflitos-e-covid-19-mocambique-em-recuperacao-prepara-estrategia-para-os-proximos-cinco-anos-52213>

Lusa. (2022b, junho 17). Guiné Equatorial deve ratificar mobilidade na CPLP «nas próximas semanas» - Zacarias da Costa. SAPO. Recuperado 23 de abril de 2022, de [https://www.sapo.pt/noticias/economia/guine-equatorial-deve-ratificar-mobilidade-na\\_62ac8ab706cda1592cd6c2b9](https://www.sapo.pt/noticias/economia/guine-equatorial-deve-ratificar-mobilidade-na_62ac8ab706cda1592cd6c2b9)

CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (2017, 20 junho). Resolução sobre a Operacionalização da Nova Visão Estratégica da CPLP (2016-2026). CPLP. [https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fcplp%2fCMNE%2fXXII-CM%2fRes\\_Do-NVE.pdf](https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fcplp%2fCMNE%2fXXII-CM%2fRes_Do-NVE.pdf)

CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (2001b, junho 30). Comunicado Final - VI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP São Tomé e Príncipe. CPLP. [https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiler%2Fcplp%2FCMNE%2FVI\\_CMNE%2FCOMUNICADO\\_FINAL.pdf](https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiler%2Fcplp%2FCMNE%2FVI_CMNE%2FCOMUNICADO_FINAL.pdf)

Republic of Ewanda. (2021, 9 julho). Rwanda Deploys Joint Force to Mozambique. Recuperado 14 de maio de 2022, de <https://www.gov.rw/blog-detail/rwanda-deploys-joint-force-to-mozambique>

Mapote, W. (2021, 16 julho). CPLP: Analistas moçambicanos consideram que organização não tem impacto na sociedade. VOA. Recuperado 18 de abril de 2022, de <https://www.voaportugues.com/a/cplp-analistas-mo%C3%A7ambicanos-consideram-que-organiza%C3%A7%C3%A3o-n%C3%A3o-impacto-na-sociedade/5968091.html>

United States of America, Department of State. (2022c, Julho 19). 2022 – Relatório sobre Tráfico de Pessoas em Moçambique. U.S. Embassy in Mozambique. Recuperado 16 de Agosto, 2022, from <https://mz.usembassy.gov/pt/2022-relatorio-sobre-trafico-de-pessoas-em-mocambique-2/>

CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (2012, 20 julho). Declaração de Maputo: IX CONFERÊNCIA DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. Em CPLP. [https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFile%2Fcplp%2FCCEG%2FIX\\_CCEG%2F1-Dec\\_Maputo\\_VF.pdf](https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFile%2Fcplp%2FCCEG%2FIX_CCEG%2F1-Dec_Maputo_VF.pdf)

CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa. (2010, 22 julho). Projeto de Regulamento Dos Observadores Associados Da Comunidade De Países De Língua Portuguesa. Recuperado 24 de junho de 2022, de <https://www.cplp.org/id-2765.aspx>

Observador (2020, 27 julho). Ataques em Moçambique. Interesses económicos também alimentam violência em Cabo Delgado, diz antigo secretário-executivo. Observador. Consultado em 6 de agosto de 2022, de <https://observador.pt/2020/07/27/ataques-em-mocambique-interesses-economicos-tambem-alimentam-violencia-em-cabo-delgado-diz-antigo-secretario-executivo/>

Carta de Moçambique. (2021, 27 julho). Militares angolanos a caminho de Cabo Delgado.

Carta de Moçambique. Consultado em 6 de agosto de 2022, de <https://cartamz.com/index.php/politica/item/8475-militares-angolanos-a-caminho-de-cabo-delgado>

United States of America, Department of State. (2022b, julho 28). The United States Announces "16 Million in Additional Assistance for Mozambique. United States Department of State. Recuperado 6 de Setembro de 2022, de <https://www.state.gov/the-united-states-announces-116-million-in-additional-assistance-for-mozambique/>

Henriques, L. (2022, 29 julho). Convidado - Cabo Delgado um ano depois da chegada das tropas estrangeiras. RFI. Recuperado 29 de agosto de 2022, de <https://www.rfi.fr/pt/programas/convidado/20220729-cabo-delgado-um-ano-depois-da-chegada-das-tropas-estrangeiras>

Centro de Análise Estratégica da CPLP. (2019, 30 julho). A insegurança em Cabo Delgado é debatida no CAE/CPLP – CAE. CAE | CPLP. Recuperado 17 de agosto de 2022, de <https://caecplp.org/2019/07/30/a-inseguranca-em-cabo-delgado-e-debatida-no-cae-cplp/>

United Nations News. (2022, 10 agosto). Da'esh, affiliates remain 'global and evolving' threat, Security Council hears. UN News. Recuperado 6 de Setembro de 2022, de <https://news.un.org/en/story/2022/08/1124282>

Guarascio, F. (2022, 16 agosto). Amid energy crisis, EU plans to help gas-rich Mozambique boost security. Reuters. Recuperado 23 de setembro de 2022, de <https://www.reuters.com/world/africa/amid-energy-crisis-eu-plans-help-gas-rich-mozambique-boost-security-2022-08-16/>

RFI, Rádio França Internacional. (2022d, agosto 17). Cimeira da SADC vai debater Cabo Delgado. RFI | Rádio França Internacional. Recuperado 6 de Setembro de 2022, de <https://www.rfi.fr/pt/%C3%A1frica/20220817-cimeira-da-sadc-vai-debater-cabo-delgado>

SADC, Southern Africa Development Community. (2022b, agosto 17). COMUNICADO DA 42.<sup>a</sup> CIMEIRA ORDINÁRIA DOS CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA SADC. SADC. SADC.

[https://www.sadc.int/sites/default/files/2022-](https://www.sadc.int/sites/default/files/2022-08/Communique%20for%20the%2042nd%20Summit%20August%202022%2017%20%20August%202022%20-%20PORTUGUESE.pdf)

[08/Communique%20for%20the%2042nd%20Summit%20August%202022%2017%20%20August%202022%20-%20PORTUGUESE.pdf](https://www.sadc.int/sites/default/files/2022-08/Communique%20for%20the%2042nd%20Summit%20August%202022%2017%20%20August%202022%20-%20PORTUGUESE.pdf)

SADC, Southern Africa Development Community. (2021a, agosto 18). COMUNICADO FINAL DA 41.a CIMEIRA ORDINÁRIA DOS CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA SADC. En SADC. [https://www.sadc.int/sites/default/files/2021-08/PT\\_-\\_Communique\\_for\\_the\\_41th\\_Summit\\_August\\_2021.pdf](https://www.sadc.int/sites/default/files/2021-08/PT_-_Communique_for_the_41th_Summit_August_2021.pdf)

SADC, Southern Africa Development Community. (2022c, agosto 18). COMUNICADO DA 42.<sup>a</sup> CIMEIRA ORDINÁRIA DOS CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA SADC. SADC. <https://www.sadc.int/pt-pt/document/comunicado-da-42a-cimeira-ordinaria-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-da-sadc>

UNHCR, The UN Refugee Agency. (2022, 28 agosto). Mozambique: UNHCR Fact Sheet, July 2022 - Mozambique. ReliefWeb. Recuperado 6 de Setembro de 2022, de <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-unhcr-fact-sheet-july-2022>

República Portuguesa, XXIII Governo. (2022, 9 setembro). Portugal e São Tomé e Príncipe assinam novo acordo de cooperação na área da Defesa. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=portugal-e-sao-tome-e-principe-assinam-novo-acordo-de-cooperacao-na-area-da-defesa>

SADC, Southern Africa Development Community. (2021b, novembro 10). SADC Mission in Mozambique (SAMIM) in Brief. SADC. <https://www.sadc.int/pt-pt/node/2856>

Comité Internacional da Cruz Vermelha. (2019, 9 dezembro). Ciclone Idai: Fatos e números. CICV | Comité Internacional da Cruz Vermelha. <https://www.icrc.org/pt/document/ciclone-idai-fatos-e-numeros>

Lusa. (2020, 10 dezembro). Ataques de Moçambique. CPLP pede apoio internacional por causa de violência em Cabo Delgado. Observador. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://observador.pt/2020/12/10/ataques-de-mocambique-cplp-pede-apoio-internacional-por-causa-de-violencia-em-cabo-delgado/>

Lusa. (2021d, dezembro 10). Apenas alguns passaportes estarão isentos de vistos a partir de janeiro na CPLP. Observador. Recuperado 23 de abril de 2022, de <https://observador.pt/2021/12/10/apenas-alguns-passaportes-estarao-isentos-de-vistos-a-partir-de-janeiro-na-cplp/>