



GESTÃO DE CRISES EM ÁFRICA: O CASO DA UE EM CABO DELGADO¹

As Missões da União Europeia em Moçambique, com relevo para a EUTM-MOZ, têm pretendido responder à crise na região de Cabo Delgado com recurso a uma combinação de instrumentos que pretendem incorporar uma “Abordagem Integrada”, com foco nas capacidades locais e na segurança humana.

“Enquanto vizinho mais próximo da Europa, África é uma prioridade geopolítica fundamental para a União Europeia. A União Europeia é o principal parceiro de África nos domínios da energia, da paz e segurança, da transição ecológica, do comércio e do investimento, bem como da transformação digital.”

Conselho da União Europeia, 2022

Desde meados de 2017 que a região de Cabo Delgado, ao norte de Moçambique, é assolada pela insegurança e violência, fruto da presença de grupos terroristas que semeiam o pânico nas populações locais, afetando a segurança regional e global. Face a esta instabilidade crescente, as autoridades governamentais de Moçambique solicitaram, de entre outros atores, apoio à União Europeia (UE), de modo a desenvolver uma intervenção militar que possa contribuir para a paz e a segurança no seu território. Neste contexto, parece ser crucial equacionar os conceitos de defesa e segurança para melhor enquadrar esta temática, onde será focado, sobretudo, o conceito de segurança humana e a sua importância na questão da segurança e desenvolvimento, sendo a proteção das populações um dos objetivos primordiais desta missão. Sendo assim, serão abordadas especificamente nesta reflexão as Missões da União Europeia, nomeadamente a EUTM-MOZ, que entrou em vigor em julho de 2021, embora a sua declaração de *Full Operational Capability* (FOC), tenha apenas sido declarada em setembro de 2022. Esta missão viria a ser substituída pela EUMAM-MOZ, em setembro de 2024, com foco no aconselhamento, orientação e monitorização às *Quick Reaction Force* (QRF) das Forças Armadas e de Defesa de Moçambique (FADM), a operar até junho de 2026.

Ainda no contexto das missões da UE, importa referir também o conceito de “Integrated Approach”, como este conceito se insere no contexto africano e em que contornos esta abordagem integrada é aplicada neste continente. Por último, é prosseguido um questionamento sobre que mecanismos existem de auditoria da UE e de que forma é avaliado e fiscalizado o (in)sucesso destas missões em África.

Os antecedentes da crise

A província de Cabo Delgado está localizada na região norte de Moçambique, delimitada a norte pelo Rio Rovuma, a oeste pela província de Niassa e a sul com Nampula, e o Oceano Índico a sua fronteira a leste (Magaia *et al*, 2025). A capital de Moçambique, Maputo, está a cerca de dois mil e seiscentos quilómetros da província de Cabo Delgado. O atual conflito na região de Cabo Delgado teve o seu início em meados de 2017, quando crentes moçambicanos começaram a professar uma vertente da ideologia extremista do Islão, juntamente com seguidores da mesma fé no sul da Tanzânia (Cardoso, 2025, p.1). A posição extremista do grupo autodenominado “Ansar al Sunna” (conhecidos por “mashababos”), ligados à Al Qaeda, começou por se manifestar na cidade portuária de Mocímboa da Praia com alguns ataques violentos contra a população local, tendo degenerado para ações mais violentas após a chegada de com-

batentes do nordeste da República Democrática do Congo, em 2019.

Após 2020/21, os ataques alastraram a toda a região de Mocímboa da Praia e, nomeadamente, na Vila de Palma (perto da fronteira com a Tanzânia), mas circunscritos à província de Cabo Delgado. Após o “Ansar al Sunna” declarar obediência ao DAESH/ISIS, desde 2023 é considerado como o “Estado Islâmico em Moçambique” (EIM) e contribui para incrementar a violência sobre a população local (*Idem*, p.2).

Entre os anos 2017-2019, face a toda esta conjuntura, o conflito provocou cerca de nove mil deslocados internos (Almeida, 2024). E, desde fevereiro de 2025, a violência, os confrontos armados e as barreiras físicas impediram o acesso da ajuda humanitária, provocando uma insegurança generalizada, tendo sido deslocadas mais de dez mil pessoas, principalmente das regiões de Macomia e Meluco (OCHA, 2025).

Atualmente, cerca de quatro mil soldados ruandeses e setecentos soldados tanzanianos operam ao longo da fronteira entre os dois países, garantindo um ambiente de segurança possível (Cardoso, 2025, p.2). Segundo Joseph Borrel, ex-alto representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a presença das tropas das Forças de Defesa do Ruanda tem sido determinante para realizar progressos e continua a ser fundamental, especialmente tendo em

conta a retirada da Missão da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral em Moçambique (SAMIM), em julho de 2024. Esta medida complementar constitui um testemunho do apoio da UE às “soluções africanas para os problemas africanos” e, no âmbito da luta mundial contra o terrorismo, servirá também os interesses da UE na região (Conselho da União Europeia, 2024).

Deste modo, pretende-se uma análise sobre as Missões da UE em Moçambique, e como estas são determinantes para garantir a paz e segurança das suas populações, não colocando de parte a visão humanitária das mesmas.

A segurança e defesa em Moçambique

Importa distinguir os conceitos de segurança e defesa, bem como a forma como estes se enquadram nestas dinâmicas, sendo a defesa e a segurança instrumentos de uma estratégia nacional. A defesa nacional é um conjunto de atividades que permite ao Estado proteger-se de uma determinada ameaça que coloque em causa os interesses nacionais, isto é, corresponde ao exercício de uma função de natureza coletiva que visa garantir a segurança nacional (Vicente, 2011).

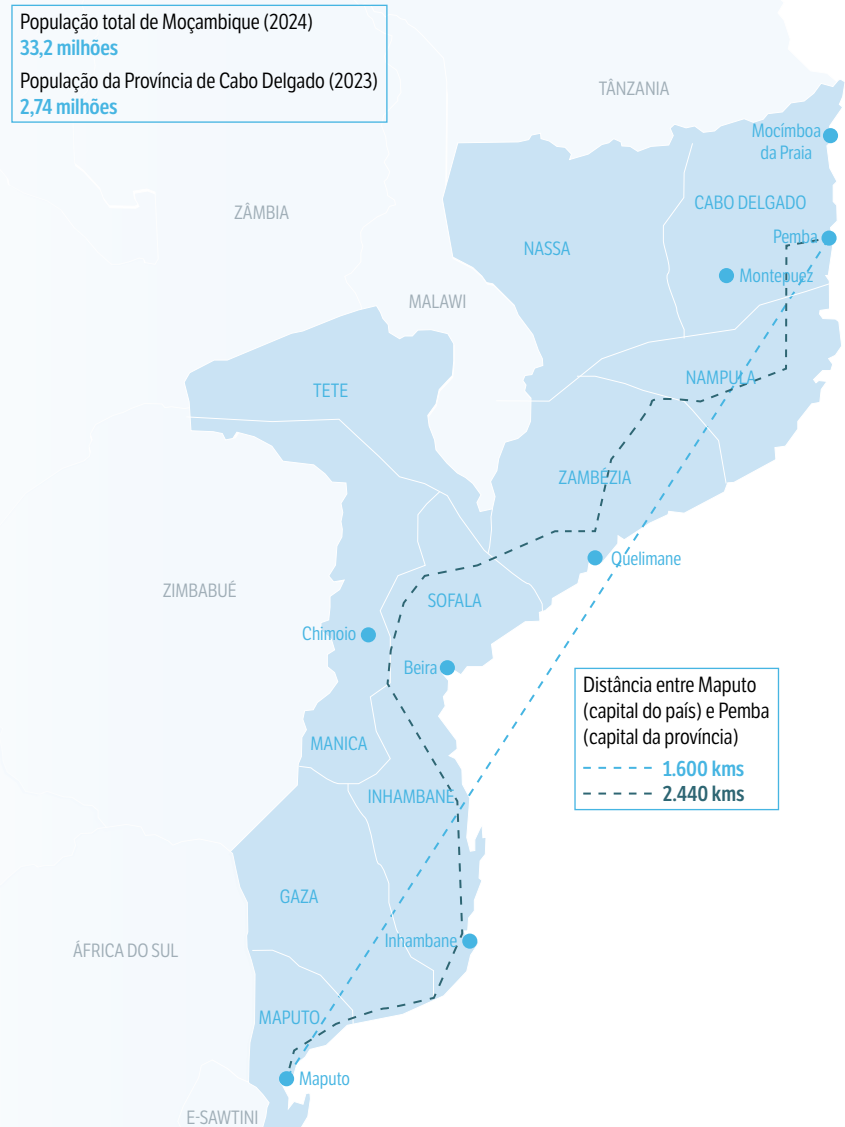
O conceito de segurança tem evoluído ao longo dos tempos, o que nos permite dizer que vai além da ausência de ameaças militares e não militares. Se, durante a Guerra Fria, o debate em torno da segurança estava centrado na segurança nacional e no uso da força como instrumento de reação face às ameaças, após a queda do Muro de Berlim as ameaças militares secundarizaram-se face às preocupações das populações, tendo sido associadas às vertentes económicas, sociais e políticas num contexto de desenvolvimento e progresso social² (*Idem*).

Neste contexto, o conceito de segurança, embora não possa ser dissociado das vertentes ambiental, da comunidade, alimentar, económica, pessoal, política e da saúde, afastou-se de um modelo centrado no Estado e ganhou uma dimensão humana, ou seja, na segurança das populações e das pessoas, numa vertente de desenvolvimento e abandonando a vertente militar (*Idem*).

O conceito de segurança humana alterou o paradigma da ingerência da soberania estatal, sobrepondo-se a necessidade de

MAPA: MOÇAMBIQUE, PRINCIPAIS REGIÕES E CIDADES

Fonte: European Union Institute for Security Studies, 2019 e Mozambique data portal.



proteger as populações, o respeito face às ameaças e riscos existentes (*Idem*), ou seja, a segurança de cada Estado garante-se para além das suas fronteiras geográficas, onde não há segurança sem desenvolvimento nem desenvolvimento sem segurança.

Resumidamente, estamos perante novas ameaças ao nível da segurança dos Estados: a) ao nível transnacional (criminalidade organizada, ciberterrorismo, pirataria, etc.); b) ao nível estatal (Estados “falhados”, Estados “fora-da-lei”, que colocam em causa as democracias, apoiam grupos terroristas, etc.); e c) ao nível sub-estatal (multiplicação de conflitos violentos), constituindo uma ameaça à segurança e estabilidade internacional (*Idem*).

A EUTM-Moçambique

A Missão da União Europeia para a Formação Militar em Moçambique (EUTM-MOZ) entrou em vigor a 12 de julho de 2021³, com o lema “Estamos Juntos” (União Europeia, 2021). Contudo, os primeiros elementos foram destacados para Moçambique em setembro, a Capacidade Operacional Inicial foi declarada a 1 de novembro desse ano e a declaração de Capacidade Operacional Plena (FOC, na sua sigla em inglês) apenas a 9 de setembro de 2022 (Pereira *et al*, 2022, pp.17-18). A EUTM-MOZ, tal como está descrito no artigo 1 da Decisão PESC, 2021/1143, teve como objetivo estratégico “apoiar as unidades das Forças Armadas e de Defesa Moçambicanas selecionadas para constituir uma futura Força de Reação Rápida

(QRF), para que desenvolvam as capacidades necessárias e sustentáveis para restabelecer a segurança em Cabo Delgado”. Deste modo pretendia-se apoiar o desenvolvimento de estruturas e mecanismos de controlo e comando da QRF; formação especializada, inclusive nas questões relacionadas com o terrorismo; formação no domínio do cumprimento das disposições legais em matéria de Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário; apoio ao desenvolvimento de estruturas e mecanismos de comando e controlo; formação em matéria de utilização de equipamentos ou plataformas militares, quando disponibilizados pela UE e que não sejam projetados para fornecer força letal (União Europeia, 2021, Artigo 1). Além do mencionado acima, a EUTM-MOZ teve também como objetivos contribuir para a sensibilização da UE para a situação em matéria de segurança em Moçambique, em especial em Cabo Delgado; coordenar-se com a Delegação da UE, as Nações Unidas e as organizações não-governamentais presentes em Moçambique, nomeadamente tendo em vista aplicar uma política no âmbito do género e dos direitos humanos (*Idem*). Portugal exerceu o cargo de Comando da Força nesta missão; participaram nesta missão 115 militares (65 de Portugal) do restante de 12 Estados-membros (Direção-Geral de Política de Defesa Nacional, 2023, p.43).

Em 2021, foi criado o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (*EFPP – European Peace Facility*)⁴ com vista a apoiar ações externas da UE no domínio militar ou da defesa, com o objetivo de prevenir conflitos, preservar a paz, reforçar a segurança e a estabilidade internacional. Este mecanismo passou a permitir que a UE financie ações destinadas a capacitar Estados terceiros, organizações regionais e internacionais no campo militar e da defesa, destacando substancialmente o contexto do contributo da missão para a segurança regional (Conselho da União Europeia, s.d.).

No contexto da estratégia “Integrated Approach” da UE, a missão teve como objetivo a formação de cinco companhias de Fuzileiros Navais da Marinha de Guerra de Moçambique, desenvolvendo-se na unidade de Catembe (Maputo) e ainda seis companhias das Forças Especiais, instalada na cidade de Chimoio, província central de Manica; e também no Ramo da

Força Aérea, tendo formado 44 militares como controladores aéreos avançados, com capacidade de operarem no apoio de futuras operações aéreas (*Idem*). Ainda no âmbito do conceito de “Integrated Approach”⁵, a EUTM-MOZ constitui um dos instrumentos adotados pela UE para enfrentar a crise em Cabo Delgado, integrando um conjunto combinado de ferramentas com os principais objetivos de prevenção de conflitos e apoio ao diálogo, assistência humanitária e cooperação para o desenvolvimento, aplicando assim uma “abordagem integrada aos conflitos e crises externas” (*Idem*, p.56)⁶ – ou seja, tentar prevenir os conflitos antes que estes gerem ameaças e riscos alargados (incluindo no continente europeu), através de missões de estabilização, sendo estas um grande desafio no continente africano.

A cooperação entre os países envolvidos parece ser a base para que se verifique uma estabilização da segurança e o restabelecimento das necessidades fundamentais das populações.

A UE encerrou, no dia 11 de setembro de 2024, a Missão EUTM-MOZ. Para um dos Comandantes da EUTM-MOZ, esta missão “cumpru com destreza, saber e elevado profissionalismo os objetivos, partilhando experiências com as FADM”, além do papel fundamental dos militares da UE e todo o pessoal de apoio que contribuíram para que os objetivos estratégicos da EU fossem cumpridos (Chirinzane, 2024).

Para reforçar as declarações relativas ao sucesso das missões de paz em Cabo Delgado, a UE dispõe de um conjunto de mecanismos com auditorias internas e externas e relatórios explicativos sobre o uso dos fundos e da forma como estão a ser executadas as missões, com o objetivo de garantir a transparência e assegurar a responsabilidade em todo este contexto (Comissão Europeia, s.d.)⁷. Contudo, apesar desta transparência formal nos resulta-

dos e avaliações das missões da UE, cabe questionar em que medida esse controlo e fiscalização é realizado com imparcialidade e de que forma é avaliado o (in)sucesso destas missões em África. Poderia ser importante os mecanismos de auditoria serem realizados por empresas totalmente externas às instituições da UE, que mantenham a idoneidade que se pretende nestes relatórios, com base em indicadores fidedignos e fundamentados.

A Missão EUTM-MOZ deu lugar à Missão de Assistência Militar da União Europeia em Moçambique (EUMAM-MOZ), que vai operar até ao dia 30 de junho de 2026, cujo objetivo é de monitorização e assistência, num contexto de aconselhamento, mentoria e formação especializada às unidades de reação rápida das Forças Armadas de Moçambique⁸ (Chirinzane, 2024). Segundo o Comandante da Missão da EUMAM-MOZ, esta missão pretende equipar de forma sustentada estas forças especializadas, para que sejam capazes de planejar e conduzir as operações em toda a região (*Idem*).

A cooperação entre os países envolvidos parece ser a base para que se verifique uma estabilização da segurança e o restabelecimento das necessidades fundamentais das populações, em Cabo Delgado, o mais rápido possível, tendo como referência os valores fundamentais da UE. Esta ação é, cada vez mais, baseada numa cooperação bi-multilateral⁹, onde os Estados, as organizações internacionais e a sociedade civil desempenham um papel interventivo e dinamizador, visto que problemas complexos requerem soluções integradas.

Conclusões

Neste artigo, conclui-se que as Missões da União Europeia em Moçambique refletem os valores da mesma, numa ótica de segurança e desenvolvimento, tendo como prioridade “as pessoas e para as pessoas” e evitar que os conflitos se alastrem ao continente europeu.

Estas Missões têm como principal objetivo a formação militar das Forças Armadas e de Defesa Moçambicanas, capacitando-as de modo a que consigam responder às constantes ameaças e garantindo a segurança da população na região.

Para tal, não colocando de parte os outros mecanismos da UE e que são essenciais para que as missões referidas tenham o sucesso pretendido, o de “Integrated Ap-

proach” é o que mais repercute a “possível solução” face aos conflitos existentes. Esta abordagem tem uma vertente humanitária, na qual se destaca a segurança humana, num contexto já por si volátil e imprevisível.

Atualmente, perante estas dinâmicas, a cooperação internacional é o instrumento ao dispor dos Estados, organizações internacionais/regionais, sociedade civil que melhor se adequa à resolução dos problemas comuns, visto que os problemas de uns são os problemas de todos, onde as fronteiras são cada vez mais porosas. ●

Notas

- ¹ Artigo baseado na comunicação realizada na *European Conference African Studies (ECAS 2025)* que decorreu entre 25-28 de junho de 2025, em Praga, com o título: *Crisis Management: The case of EU's missions in Cabo Delgado (Mozambique)*. Disponível em: <https://www.ecasconference.org/2025/>.
- ² Todavia, convivemos diariamente com ameaças cada vez mais globalizadas, onde os Estados não têm a capacidade de manter a segurança isoladamente e não podem ser os únicos responsáveis pela mesma. Face às insurgentes ameaças, o conceito de segurança, “como uma questão cooperativa ou coletiva, tem vindo a assumir – se como uma solução a prazo” (*Idem*). Desde logo, a noção de Segurança Coletiva ou Cooperativa vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU) e a de Defesa Coletiva associada à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) traduzem-nos a importância de “concentrar a decisão do uso da força numa entidade supra-estatal” (Vicente, 2011).
- ³ Esta missão surgiu como resposta ao pedido de ajuda do governo de Moçambique à UE, devido à violência e terror que os grupos terroristas têm disseminado na província de Cabo Delgado (Pereira *et al*, 2022, p. 21).
- ⁴ Através deste mecanismo, a UE cedeu €89 milhões de euros para a aquisição de equipamento, com o objetivo de “beneficiar as onze unidades moçambicanas a serem formadas pela EUTM, incluindo equipamento individual e coletivo, meios de mobilidade terrestre, bem como um hospital de campanha” (Pereira *et al*, 2022, p.46).
- ⁵ Este conceito foi introduzido na Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE (2016), tendo sido adotadas Conclusões pelo Conselho da UE em janeiro de 2018 (Pereira *et al*, 2022, p.56).
- ⁶ De forma a que esta abordagem da UE fosse incorporada nas suas atividades, a EUTM-MOZ reuniu com outros atores que trabalham nas áreas de cooperação para o desenvolvimento ou ajuda humanitária e projetos na área CIMIC (Cooperação Civil-Militar), como por exemplo, “a construção de uma cozinha comunitária numa associação que apoia mulheres e crianças com sida, atividades desportivas com crianças e adolescentes para celebrar o Dia Internacional da Criança e a Jornada Mundial da Juventude ou uma iniciativa de limpeza” onde participaram militares da European Union Training Mission, das Forças Armadas e de Defesa de Moçambique e da própria sociedade civil para limparem uma praia em Catembe (Pereira *et al*, 2022, p.56).
- ⁷ A Comissão Europeia é responsável pelas auditorias internas com vista ao controlo da gestão financeira e operacional das missões. Através do seu sistema de auditoria interna e das agências da UE, é utilizado o Serviço de Auditoria Interna. A Auditoria Externa ao Tribunal de Contas Europeu e a União Europeia emite com regularidade avaliações sobre a segurança e desenvolvimento em Cabo Delgado (Comissão Europeia, s.d.).
- ⁸ Nesta passagem de testemunho, o comandante-geral das Missões Militares da UE fez alusão ao ex-presidente de Moçambique, Samora Machel, quando referiu que “educar o Homem para vencer a guerra, criar uma sociedade nova é desenvolver a pátria”, indo ao encontro de que a luta contra o terrorismo em Cabo Delgado não tem apenas uma vertente militar, mas também económica, socioeconómica e civil (Chirinzane, 2024).
- ⁹ Segundo Luís Bernardino (2023), a cooperação bi-multilateral exige um reforço do diálogo bi e multilateral no modo como se devem abordar e analisar os problemas globais, sendo a cooperação estratégica a ferramenta essencial na resolução de conflitos. Ou seja, os Estados deixam de ter o domínio absoluto no campo dos protocolos e das iniciativas bilaterais, para que as Organizações Internacionais possam assumir um papel mais interventivo na resolução dos conflitos regionais. Estes serão os grandes desafios do futuro, “o de reinventarem a cooperação internacional e de assumirem maior protagonismo na defesa dos interesses comuns”.

Referências

- Almeida, T. (2024). 7 years into the conflict, solutions to displacement in Cabo Delgado remain elusive. Expert Analysis, IDMC – Internal Displacing Monitor Centre, 10/10/2024. Disponível em <https://shorturl.at/lfaWM>
- Bernardino, L. M. B. (2023). A Importância do Bi-Multilateralismo nas Novas Relações Internacionais: Impactos para a Defesa Nacional. *Revista Militar* n.º 2661, outubro 2023. Disponível em www.revistamilitar.pt/artigo/1743
- Cardoso, F. J. (2025). Cabo Delgado: Uma Guerra entre Conflitos. JANUS 2024-2025. Disponível em <https://shorturl.at/GubLR>
- Chirinzane, A. (2024). União Europeia encerra missão militar em Moçambique. Agência de informação de Moçambique, 11/09/2024. Disponível em <https://aimnews.org/2024/09/11/ue-encerra-missao-militar-em-mocambique/>
- Comissão Europeia (s.d.). Internal Audit Service. Disponível em <https://shorturl.at/hbxz9>
- Conselho da União Europeia (2024). Mecanismo Europeu de Apoio à Paz: Conselho complementa o apoio ao destacamento das Forças de Defesa do Ruanda para combater o terrorismo em Cabo Delgado. Comunicado de Imprensa, 18/11/2024. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2024/11/18/european-peace-facility-council-tops-up-support-to-the-deployment-of-the-rwanda-defence-force-to-fight-terrorism-in-cabo-delgado/>
- Conselho da União Europeia (s.d.). Mecanismo Europeu de Apoio à Paz. Disponível em www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-peace-facility/
- Direção-geral de Política de Defesa Nacional (2022). A Participação de Militares Portugueses em Missões Internacionais. Relatório Anual 2022. Disponível em https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/20230330_DGPDN_RELATORIO-ANUAL-PARTICIPACAO-MILITARES-PT-MI.pdf
- Magaia, G.C.M. *et al* (2025). Índice de vegetação por diferença normalizada (NDVI) e relação com os ataques terroristas em Cabo Delgado. *Revista Sociedade Científica*. Volume 8, Número 1. Disponível em <https://shorturl.at/C2I26>
- OCHA (2025). Mozambique, Cabo Delgado, Nampula & Niassa Humanitarian Snapshot, February 2025 [EN/PT]. Disponível em <https://shorturl.at/TU6Aa>
- Pereira, C.F.H. *et al*, coord. (2022). EUTM-MOZ 1st Year / / EUTM-MOZ 1º Ano. Missão de Treino da União Europeia em Moçambique 2021-2022. Disponível em <https://arquivodigital.defesa.pt/Images/winlibimg.aspx?sk=454101&img=85465>
- Tribunal de Contas Europeu (s.d.). As Instituições Superiores de Controlo da UE e dos Estados-membros – Visão Geral. Disponível em <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/pt/>
- Vicente, P.A.R. (2011). As Forças Armadas e a Segurança Interna. O Caso Nacional. *Revista Militar* n.º 2512, maio de 2011. Disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/661>