

# SOUTHERN AFRICAN SECURITY REVIEW 2023



*Excerto do livro:*

## **Perspectivas africanas sobre a prevenção e o combate ao extremismo violento**

*Editado por Anthoni van Nieuwkerk,  
Lucy Shule e Stephen Buchanan-Clarke*

**SOUTHERN AFRICAN  
SECURITY REVIEW  
2023**

*Excerto do livro:*

**Perspectivas africanas sobre  
a prevenção e o combate  
ao extremismo violento**

*Editado por*

*Anthoni van Nieuwkerk, Lucy Shule e*

*Stephen Buchanan-Clarke*

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

**Mozambique Office**

**SADSEM**

---

Southern African Defence and  
Security Management Network



# ÍNDICE

---

<b>1 /</b>	<b>Extremismo violento em África: Uma perspectiva estratégica</b>	<b>5</b>
	<i>Anthoni van Nieuwkerk, Lucy Shule e Stephen Buchanan-Clarke</i>	
<b>8 /</b>	<b>A dinâmica do PCEV em Cabo Delgado: A reação do governo moçambicano e outros actores nacionais</b>	<b>19</b>
	<i>Énio Viegas Filipe Chingotuane e Egna Rachel Isaias Sidumo</i>	
<b>9 /</b>	<b>Implementação de uma resposta regional ao extremismo violento e ao terrorismo: a Missão da SADC em Moçambique (SAMIM)</b>	<b>38</b>
	<i>William John Walwa e Gabriel Malebang</i>	
<b>10 /</b>	<b>Prevenir e combater o extremismo violento: Experiências africanas e lições para a região</b>	<b>56</b>
	<i>Rasul Ahmed Minja</i>	
<b>11 /</b>	<b>Conclusões e recomendações</b>	<b>82</b>
	<i>Anthoni van Nieuwkerk, Lucy Shule e Stephen Buchanan-Clarke</i>	



# 1

## Extremismo violento em África: Uma perspectiva estratégica

*Anthoni van Nieuwkerk, Lucy Shule e Stephen Buchanan-Clarke*

A ÁFRICA AUSTRAL está a registar um recrudescimento do extremismo violento (VE/EV). Têm ocorrido ataques na República Democrática do Congo (RDC), em Moçambique e na Tanzânia, sendo os acontecimentos na província de Cabo Delgado, no norte de Moçambique, os mais difíceis e desconcertantes. Em 2021, após numerosos atrasos e falsos começos, incluindo a dependência de empresas de segurança privadas, o governo moçambicano concordou finalmente em empreender uma missão de estabilização em concertação com a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), destinada a combater as actividades do movimento extremista islâmico Al Sunnah wa Jama'ah, também conhecido como Ansar al-Sunna. A Missão da SADC em Moçambique (SAMIM) foi entretanto enviada para a área. No entanto, não há clareza quanto ao seu financiamento e, por conseguinte, quanto à sua duração. Simultaneamente, o governo moçambicano convidou os militares ruandeses a ajudar a combater as actividades da Ansar al-Sunna. Com base nas suas experiências no Sahel e noutros locais, uma série de interesses externos, da UE aos EUA, têm se oferecido para ajudar a treinar e equipar as forças moçambicanas.

Embora as intervenções militares possam ajudar a limitar os ataques violentos, não podem trazer uma paz sustentável. Para tal, é necessário lidar com os complexos factores sociopolíticos, de segurança e económicos que permitem a actuação dos grupos extremistas. É evidente que a SADC e os seus Estados membros precisam de desenvolver as suas próprias respostas aos acontecimentos nos seus próprios territórios. As incidências de EV são melhor compreendidas nos contextos em que ocorrem.

Em 2020, a Rede de Gestão da Defesa e da Segurança da África Austral (SADSEM) estabeleceu uma parceria com o Centro de Estudos Internacionais e Estratégicos (CEEI) da Universidade Joaquim Chissano, em Maputo, e o escritório da Fundação Friedrich Ebert (FES), também em Maputo, com o objectivo de explorar o EV no contexto africano. Estas instituições organizaram uma série de diálogos inter-regionais para expandir a compreensão sobre a violência no norte de Moçambique e para explorar possíveis opções estratégicas para lidar com esta situação. Com base nestas actividades, foi produzido um relatório de situação com recomendações políticas (Chingotwane et al 2021). O relatório, e particularmente a sua ênfase na força militar e no contra-terrorismo, sugeriu que era necessário um discurso mais alargado, bem como mudanças políticas significativas para o país, a região e o continente.

Esta publicação explora estas dimensões através de uma perspectiva africana. Aborda o EV de três formas: conceptualmente, em termos de conduta do Estado, e em termos de uma cobertura detalhada da crise de Cabo Delgado, com base em investigação *in loco*.

Neste capítulo introdutório, os co-editores oferecem uma perspectiva estratégica sobre o EV em África. Explora termos e conceitos relevantes, oferece uma visão histórica, examina brevemente as experiências internacionais e a sua relevância para África, e avalia criticamente as tentativas estatais e não estatais de a gerir. Identifica as principais questões relacionadas com o EV do ponto de vista da política africana e conclui com questões orientadoras que servem de mecanismo de orientação para os capítulos seguintes. O papel das mulheres no EV – uma área de estudo negligenciada – é abordado ao longo de toda a publicação.

## **Termos e conceitos**

Ao longo das duas últimas décadas, a ameaça representada por grupos estatais e não estatais que defendem posições religiosas, políticas ou ideológicas extremas e estão dispostos a usar a violência para as alcançar tornou-se um desafio de segurança global determinante. África tem sido particularmente afectada. Os grupos armados não-estatais violentos aumentaram em número e alcance geográfico, com um aumento correspondente no número anual de ataques terroristas atribuídos a estas organizações (Pettersson et al. 2021).

Como Walter (2017) argumenta num estudo sobre as tendências das guerras civis modernas, as guerras intra-estatais pós-2003 diferem das guerras civis anteriores em três aspectos notáveis. Em primeiro lugar, a maioria destas guerras está a ser travada em países com maiorias muçulmanas em África e no Médio Oriente. Em segundo lugar, os grupos rebeldes que lutam nestas guerras adoptam uma ideologia religiosa radical. E, em terceiro lugar, estes grupos perseguem objectivos transnacionais em vez de puramente nacionais. Actualmente, a violência perpetrada por estas organizações tornou-se uma forma dominante de conflito, tanto em África como no mundo em desenvolvimento. Estas tendências deram origem a novas linhas de investigação, ao desenvolvimento de novos termos e conceitos destinados a explicar as suas complexidades e a quadros políticos correspondentes.

O EV tem desempenhado um papel cada vez mais proeminente nas políticas e nos programas de desenvolvimento ao longo da última década. Em parte, o termo surgiu como reconhecimento de que as abordagens tradicionais de luta contra o terrorismo, que procuravam lidar com a ameaça de ataques terroristas puramente através dos serviços de inteligência, polícia e de meios militares, não estavam a conseguir resolver os factores subjacentes que levam os indivíduos e os grupos a recorrer ao terrorismo. Além disso, a Guerra Global contra o Terror politizou o termo ‘terrorista’ ao ponto de se tornar, em grande parte do mundo, sinónimo de exercícios falhados de construção de Estados, de erosão das liberdades civis, de violações dos direitos humanos e de expansionismo neocolonial.

A terminologia em torno do EV tem, embora em menor grau, sofrido um destino semelhante, e ainda carece de uma definição universalmente aceite. O EV é um fenómeno complexo e multidimensional, sendo alguma da terminologia que o envolve vulnerável a desafios de tradução em contextos internacionais. O termo ‘extremismo’ é subjetivo e, por conseguinte, depende em grande medida de quem o define. Além disso, tal como o termo terrorismo, EV pode ser e tem sido explorado por regimes autoritários para rotular negativamente a oposição legítima

## EXTREMISMO VIOLENTO EM ÁFRICA: UMA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA

ou os movimentos sociais divergentes. No entanto, como Harling, Simon e Schonveld (2018) salientam, tanto os críticos como os proponentes reconhecem geralmente as deficiências do EV como conceito. Como argumenta o estudioso de estudos sobre terrorismo Alex Schmid (2017), ‘a linguagem do EV pode descrever vários tipos ideológicos de violência política de uma forma sensível e, talvez exactamente por essa razão, é muito melhor para mobilizar a acção colectiva do que a linguagem centrada na palavra mais controversa ‘terror’.

Apesar da sua utilização generalizada na descrição dos sistemas de conflito modernos, os termos ‘terrorismo’, ‘insurgência’ e ‘extremismo violento’ são muitas vezes utilizados de forma alternada, o que pode gerar confusão. Por conseguinte, é importante examinar estes conceitos mais de perto.

O extremismo refere-se a atitudes ou comportamentos considerados muito fora da norma social. Quando utilizado em relação à violência política ou ao conflito, é geralmente associado ao fanatismo ou fundamentalismo de algum tipo e a actividades que não estão moral, ideológica ou politicamente de acordo com as práticas comuns numa determinada sociedade.

**Extremismo violento:** não existe uma definição universalmente aceite do termo ‘extremismo violento’. Mesmo o Plano de Acção do Secretário-Geral da ONU para Prevenir o Extremismo Violento afirma que o extremismo violento é um ‘fenómeno diverso, sem definição clara’, que não é novo nem exclusivo de qualquer região, nacionalidade ou sistema de crenças. O Plano de Acção prossegue afirmando que as definições de ‘terrorismo’ e de ‘extremismo violento’ são prerrogativas dos Estados-Membros, em conformidade com as suas obrigações ao abrigo do direito internacional, em particular o direito internacional em matéria de direitos humanos, e que o Plano de Acção prosseguiria uma abordagem prática para prevenir o extremismo violento ‘sem se aventurar a abordar questões de definição’.

No entanto, o termo é geralmente utilizado para designar as crenças e acções de pessoas que apoiam ou utilizam a violência para atingir objectivos ideológicos, religiosos ou políticos. As organizações de EV geralmente não respeitam o direito internacional humanitário e têm como alvo habitual tanto combatentes como não combatentes. Por conseguinte, os conflitos que envolvem organizações de EV tendem a afectar fortemente a população civil. Radicalização: Este termo é sabiamente utilizado para transmitir a ideia de um processo em que um indivíduo ou uma comunidade adopta um conjunto de crenças cada vez mais extremas. A radicalização pode ter lugar numa variedade de contextos, incluindo prisões, madrassas, centros de juventude e fóruns na internet. Também pode ocorrer após o recrutamento inicial para uma organização de EV. Della Porta (2018), por exemplo, define a radicalização como ‘um processo de escalada de repertórios de acção não violentos para cada vez mais violentos que se desenvolve através de um conjunto complexo de interações que se desenrolam ao longo do tempo’. Este processo é geralmente informado por um conjunto de factores específicos do contexto – ou factores ‘pressão e factores de atracção – que o Plano de Acção das Nações Unidas (2015) define da seguinte forma:

**‘Factores de pressão’:** Este termo refere-se às condições conducentes ao extremismo violento e ao contexto estrutural de onde este emerge. Estes incluem a falta de oportunidades socioeconómicas, a marginalização e a discriminação, a má governação, as violações dos direitos humanos e do Estado de direito, os conflitos prolongados e não resolvidos e a radicalização nas prisões.

**‘Factores de atracção’:** São as motivações e os processos individuais que desempenham um papel fundamental na transformação de ideias e queixas em acções extremistas violentas. Estes

incluem antecedentes e motivações individuais; queixas colectivas e vitimização resultantes de dominação, opressão, subjugação ou intervenção estrangeira; distorção e utilização indevida de crenças, ideologias políticas e diferenças étnicas e culturais; e liderança e redes sociais.

Num estudo de referência de 2017 do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), sobre os incentivos e os motores da radicalização, os relatos de antigos combatentes revelaram que a participação democrática, a auto-identificação com o Estado-nação e as queixas contra diferentes órgãos do Estado desempenharam um papel significativo na sua decisão de aderir a uma organização de EV. Além disso, os abusos violentos ou a tortura de indivíduos ou de membros das suas famílias por agentes do Estado serviram muitas vezes como um ‘acontecimento transformador’ que levou o indivíduo a aderir voluntariamente a um grupo de EV. De acordo com este estudo, a idade média das pessoas recrutadas para as organizações de EV situa-se entre os 17 e os 26 anos. Dado o aumento da juventude em África e os baixos níveis de emprego dos jovens em muitos Estados, isto cria grandes grupos de potenciais recrutas (PNUD 2017).

**Terrorismo:** Este termo refere-se a uma estratégia operacional adoptada para atingir um determinado objectivo, geralmente de natureza política. Trata-se de uma tática que envolve a ameaça ou o uso da força ou da violência, em que a publicidade desempenha frequentemente um papel significativo. Os alvos dos ataques terroristas são frequentemente escolhidos para comunicar uma mensagem a um público mais vasto. Embora os termos ‘EV’ e ‘terrorismo’ sejam muitas vezes utilizados indistintamente, as organizações que utilizam o terrorismo como estratégia operacional não têm necessariamente de ser motivadas por uma ideologia extremista.

**Insurgência:** É geralmente considerado como um conflito violento prolongado em que um ou mais grupos procuram derrubar ou alterar fundamentalmente a ordem política ou social. São geralmente liderados por grupos sub-estatais que recorrem a táticas de guerrilha, terrorismo, propaganda e apoio popular para colmatar a assimetria em termos de equipamento, formação e doutrina em relação às forças estatais.<sup>1</sup> Dada a natureza diversa das insurgências, o termo é utilizado de forma imprecisa e os insurgentes têm sido designados por revolucionários, terroristas, guerrilheiros e extremistas, dependendo do contexto.

**Contra-insurgência:** Esta pode ser definida como as acções militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas e até cívicas levadas a cabo por um governo para derrotar uma insurgência. Inclui normalmente elementos de ofensiva, defesa e operações de estabilidade e, na sua forma doutrinária moderna, ganhou proeminência durante as guerras lideradas pelos EUA no Iraque e no Afeganistão (Isaac et al 2008).

Os esforços governamentais para combater o EV em África continuam a centrar-se fortemente nas respostas tradicionais de contraterrorismo da intervenção militar e da aplicação da lei.<sup>2</sup> No entanto, o estudo do EV ao longo das duas últimas décadas produziu um conjunto de provas convincentes sobre os vários factores a nível individual, social e estrutural que funcionam em diferentes combinações para contribuir para o seu aparecimento e que, em última análise, devem ser abordados para impedir a sua propagação. Embora a criminologia, os estudos de segurança e terrorismo tenham registado um rápido aumento da actividade imediatamente após os ataques da Al Qaeda aos EUA em 2001, nos anos que se seguiram, o estudo do EV tornou-se verdadeiramente multidisciplinar, com contribuições significativas dos estudos sobre a guerra civil, da sociologia, estudos sobre a paz e psicologia, entre muitos outros.

## Algumas questões fundamentais

As principais questões incluem a relação entre EV e a participação política bloqueada e a marginalização étnica e/ou religiosa (Crenshaw 1981; Hassan 2012; Horgan 2014); a busca de identidade pessoal e de grupo (Botha 2014; Choudhury 2007); o papel da fraccionalização religiosa e étnica e da ideologia (Jurgensmeyer 2003; Weiss & Hassan 2015; Wiktorowicz 2005); ideologias da masculinidade e das construções de género na radicalização (Archer 2008; Davis 2009); factores socioeconómicos, incluindo literários, educação, pobreza e acesso à justiça; (USAID 2017; Carrington, Guala, Puyol 2020) o impacto das violações dos direitos humanos e das instituições de segurança predatórias (PNUD 2017); e a relação entre o crime transnacional, os fluxos de receitas ilícitas e as organizações de EV (Dutton 2018; GAFI 2005; Le Billon 2021).

Embora os primeiros estudos sobre o EV tenham frequentemente retratado as mulheres como vítimas passivas, as evidências sugerem que as mulheres desempenham um importante papel moderador no que respeita ao extremismo, em especial em contextos familiares, o que sugere que lhes deve ser dada prioridade nos esforços para contrariar a sua propagação. Estas conclusões sublinham a Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que se refere ao impacto desproporcionado e único dos conflitos armados sobre as mulheres e as raparigas; a contribuição das mulheres e das raparigas para a prevenção de conflitos, a manutenção da paz, a resolução de conflitos e a construção da paz; e a importância da sua participação equitativa como agentes activos na paz e na segurança (ONU 2000). Para além do papel positivo que as mulheres e as raparigas podem desempenhar e desempenham na resolução do EV, existe também uma quantidade significativa de literatura que documenta a participação activa das mulheres em diferentes organizações de EV e o papel importante que a promessa de uma noiva desempenha no recrutamento de homens jovens (Alison, 2004; Banks, 2019).

## Duas abordagens políticas

A investigação sobre o extremismo violento ajudou a fundamentar duas abordagens políticas complementares, nomeadamente o combate ao extremismo violento (CEV) e a prevenção do extremismo violento (PVE).<sup>3</sup> Estas iniciativas procuram abordar as condições subjacentes que conduzem ao recrutamento e à radicalização do extremismo violento, com o objectivo final de negar aos grupos que recorrem ao terrorismo novos apoiantes ou recrutas.

Em 2015, o Presidente Barack Obama presidiu a uma cimeira de três dias sobre o CEV. Um ano mais tarde, o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki Moon, anunciou um Plano de Acção da ONU para Prevenir o Extremismo Violento, que contém extensas recomendações sobre a forma como os Estados-Membros devem desenvolver uma 'abordagem abrangente que englobe não só medidas essenciais de combate ao terrorismo baseadas na segurança, mas também medidas preventivas sistemáticas para abordar as condições subjacentes que levam os indivíduos a radicalizar-se e a aderir a grupos extremistas violentos' (ONU 2016).

Nos anos que se seguiram, dezenas de Estados em todo o mundo – incluindo numerosos Estados africanos – desenvolveram planos nacionais de CEV e PVE. O Conselho de Paz e Segurança (CPS) da União Africana tem vindo a adoptar cada vez mais os termos 'prevenção e combate ao extremismo violento' nas suas comunicações, enquanto muitas comunidades económicas

regionais (RECs/CERs) desenvolveram ou estão a desenvolver estratégias regionais para prevenir e combater o EV.

Em África, a maioria das organizações de EV, incluindo a Al-Qaeda, o Estado Islâmico, o Boko Haram e o Al-Shabaab, defendem uma forma de fundamentalismo muçulmano designada por salafi-jihadismo. O salafismo, tal como descrito por Sedgwick (2015), é a ideia atávica de que a forma mais autêntica ou ‘verdadeira’ do Islão pode ser encontrada na experiência vivida pela primeira geração de muçulmanos que seguiram o Profeta Maomé. O jihadismo baseia-se na ideia de que todos os muçulmanos são obrigados a travar uma jihad (guerra sancionada pela religião) contra os não muçulmanos para estabelecer um califado muçulmano global, em vez de uma luta interior contra um comportamento pecaminoso ou de uma obrigação colectiva levada a cabo por representantes legítimos da comunidade muçulmana em autodefesa. Como escrevem Hamid e Dar (2016), ‘os salafistas-jihadistas tendem a enfatizar as proezas militares dos Salaf (as primeiras gerações de muçulmanos) para dar à sua violência um imperativo divino ainda mais imediato’.

Os grupos salafi-jihadistas podem utilizar esta abordagem exclusivista para justificar a sua violência contra outros muçulmanos, incluindo não combatentes. É de salientar que esta forma de interpretação religiosa, e mesmo as versões mais amplamente seguidas do islamismo conservador, representam apenas uma fracção da população global de muçulmanos. Nos EUA e na Europa, as iniciativas de EV e PCEV são também utilizadas em relação a grupos supremacistas brancos e nacionalistas cristãos, ambos com princípios ideológicos atávicos e exclusivistas semelhantes aos do extremismo islâmico.

Apesar dos progressos realizados na compreensão da natureza complexa do EV, bem como da implementação de iniciativas de PCEV em vários contextos africanos, a ameaça do EV em África não diminuiu. Organizações como o Boko Haram, na África Ocidental, e o Al-Shabaab, na África Oriental, continuam a prosperar após mais de uma década de esforços para as combater, enquanto novas organizações, como a Al Sunnah wa Jama’ah, surgiram em regiões anteriormente consideradas a salvo da ameaça do EV. O Estado Islâmico, depois de ter perdido território no Médio Oriente na sequência da destruição do seu proto-Estado no Iraque e na Síria, tem trabalhado activamente para incorporar-se em conflitos africanos e estabelecer ligações com grupos armados locais, tendo actualmente as suas filiais mais activas no continente.

Está, portanto, claro que as actuais abordagens políticas para lidar com a ameaça do EV ou não estão a funcionar, ou têm de ser melhoradas. Em parte, isto deve-se ao facto de a investigação sobre o EV ter sido realizada por académicos de fora do continente, e os quadros políticos subsequentes não se referem às realidades locais. Por exemplo, as principais questões que continuam por resolver na elaboração de medidas eficazes para combater o EV incluem a abordagem do papel activo que o Estado desempenha frequentemente na gestão do EV; o impacto único da colonização na sociedade e identidade africanas pós-independência; e o papel potencial das práticas culturais tradicionais na luta contra o EV, para citar algumas.

Além disso, os académicos e decisores políticos africanos devem também considerar a forma como o EV, e os esforços para o combater, irão interagir com os desafios ambientais, políticos e sociais emergentes, incluindo as alterações climáticas, um sistema internacional cada vez mais multipolar e um aumento demográfico da juventude.

## **Extremismo violento em África e na África Austral**

A comunidade internacional tem procurado gerir o EV durante quase três décadas. No entanto, como já foi referido, ainda não existe uma definição internacionalmente aceite de EV. Tal como o Secretário-Geral da ONU observou, o conceito não é novo nem específico de qualquer região, identidade, nacionalidade ou sistema de crenças. A ONU, por exemplo, utilizou o termo pela primeira vez ao adoptar a Resolução 1963 (2010). Em África, o EV tem sido explicado em termos de circunstâncias numa sub-região específica, ou em países individuais numa sub-região específica. Para o efeito, continua a ser importante compreender as dinâmicas que explicam o EV em várias regiões e sub-regiões.

Pouco se sabe sobre a existência de EV nas sociedades africanas pré-coloniais. A maior parte da literatura disponível refere-se ao terrorismo perpetrado pelos colonialistas. Reid (2021) e Ajalata (2011) referem-se ao terrorismo de Estado e ao terrorismo colonial europeu, respectivamente. Ambos remontam o terrorismo ao comércio de escravos, ao colonialismo, à integração de África no sistema mundial capitalista nos séculos XV e XVI e à subsequente divisão de África. No entanto, a maior parte da informação disponível centra-se na África pós-independência. O EV em África só surgiu no início da década de 2000.

Inicialmente, quando o EV se tornou uma ameaça à segurança do Ocidente, foi dada mais atenção ao Médio Oriente e ao Afeganistão, e só recentemente a África (Olojo & Donnelly 2021). A expansão dos grupos de EV em diferentes partes de África e do Médio Oriente exige uma compreensão mais sistemática do fenómeno de EV, a partir de uma perspectiva africana. No entanto, dadas as diversidades culturais e históricas de África, continua a ser importante examinar os factores que moldam o EV numa determinada região ou sub-região.

Em 2021, a África começou a albergar alguns dos piores focos de EV do mundo. Os grupos de EV que operam em África são influenciados por factores locais, nacionais e regionais. Actualmente, o Mali, a Somália, o Burkina Faso, os Camarões, Moçambique, o Níger e a RDC estão entre os países mais afectados do mundo e enfrentam uma violência persistente por parte de grupos associados à Al-Qaeda ou ao Estado Islâmico (Brown 2020).

O EV é multifacetado, compreendendo uma combinação de circunstâncias históricas, políticas, geopolíticas, económicas e sociais. A pobreza e o desemprego não são, por si só, factores que desencadeiam a violência, mas manifestações das injustiças, das violações dos direitos humanos, das exclusões políticas e sociais, da corrupção ou da marginalização persistente que são, de facto, factores que a impulsionam. Todos estes factores são complementados por governos fracos ou ausentes. A presença destes elementos facilita o crescimento de movimentos radicais e de violência (PNUD 2016).

Embora o EV esteja frequentemente associado a crenças religiosas ultraconservadoras, nem sempre é esse o caso. Algumas ocorrências, como a morte de 1,5 milhões de cambojanos pelo Khmer Vermelho numa tentativa de estabelecer uma sociedade camponesa comunista (PNUD 2016), não estão necessariamente relacionadas com uma determinada religião. Além disso, alguns dos grupos de EV activos em África começaram como movimentos radicais e adoptaram estratégias violentas à medida que evoluíram.

O EV em África é influenciado por factores internos e externos. Estes factores vão desde a radicalização até às ligações com redes criminosas, raptos com pedido de resgate, proliferação de armas e instabilidade. Os grupos de EV capitalizam as queixas sociais, os conflitos não resolvidos, as reivindicações de identidade pessoal ou comunitária, a religião, a história, a marginalização e a exclusão para produzir uma perspectiva que facilita o recrutamento e a radicalização (AU 2014).

As pessoas juntam-se aos grupos de EV por diversas razões, algumas das quais são específicas de cada país. Estas incluem maus-tratos por parte das forças de segurança, pobreza e falta de acesso ao emprego. No final de 2019, verificou-se que sete em cada 10 pessoas em África tinham aderido a um grupo de EV depois de terem sido maltratadas pelas forças de defesa/segurança (Van Zyl 2020). Outros factores incluem o impacto das alterações climáticas e os conflitos intra-estatais no Sahel e na África Central e Austral (ACSS 2015).

Na África Ocidental e na região do Lago Chade (que inclui a Nigéria, Camarões, o Chade e o Níger), o EV tem-se intensificado, com o Boko Haram a ter um impacto de longo alcance na vida das pessoas. Os complexos padrões de conflito no Norte do Mali abriram caminho para que os grupos de EV actuem com impunidade. Além disso, o conflito intra-estatal na Líbia deu algumas indicações sobre o potencial de EV para se estender à África Ocidental (USAID 2021; Mahmood & Ani 2018).

Grupos de EV como o Boko Haram, o Jama'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin (JNIM) e o Estado Islâmico no Grande Saara (ISGS) representam uma ameaça à segurança na África Ocidental. Nas nações do Sahel Central, Burkina Faso, Mali e Níger, grupos do JNIM e do ISGS, aliados da Al-Qaeda, manipularam a identidade [étnica] para mobilizar movimentos uns contra os outros, abrindo caminho a ataques recorrentes (Brown 2020).

Quando, em 2002, o Boko Haram emergiu em Maiduguri, no Estado de Borno, no nordeste da Nigéria, a sua estratégia era maioritariamente não violenta. Esta estratégia mudou em 2009, após confrontos entre os seus seguidores e as forças de segurança. Posteriormente, o grupo passou à clandestinidade. Reapareceu em 2010 e transformou-se numa das organizações violentas mais extremistas de África, associando-se ao Estado Islâmico (ISIS) (ACSS 2015). Em 2014, o Boko Haram realizou ataques frequentes no norte dos Camarões e, no início de 2015, alargou as suas operações violentas ao Níger e ao Chade. Em 2016, o Boko Haram subdividiu-se em dois grupos: Estado Islâmico - África Ocidental (ISIS-WA) e Jama'atu Ahlis Sunna Lidda'awati wal-Jihad (JAS) (Mahmood e Ani, 2018). Embora o Boko Haram represente uma ameaça existencial para a região do Lago Chade, já não controla tanto território como em 2013-4 (Mahmood e Ani, 2018).

Os elementos do EV na Nigéria e noutras partes da África Ocidental são anteriores ao surgimento do Boko Haram. Um exemplo é a emergência de um movimento radical em Kano, no norte da Nigéria, entre 1982 e 1984 (ACSS, 2015). Outro factor relevante é o facto de a maioria dos recrutas do Boko Haram serem descendentes do Império Kanem-Bornu, que prosperou entre 1086 e 1903 e abrangia o actual norte e nordeste da Nigéria, o Burkina Faso, os Camarões, o Níger, o Sudão ocidental e o sul da Líbia (ACSS 2015).

O Magrebe - que inclui a Argélia, a Líbia, a Mauritânia, Marrocos e a Tunísia - registou um maior aumento de EV do que outras partes do Norte de África, devido à sua proximidade com o Médio Oriente. O conflito israelo-palestiniano, bem como as intervenções no Iraque e no Afeganistão, contribuíram para a multiplicação dos grupos de EV.

## *EXTREMISMO VIOLENTO EM ÁFRICA: UMA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA*

A República Centro-Africana (RCA) não pertence à região do Sahel, do Corno de África, do Norte de África ou dos Grandes Lagos. A sua proximidade com a RDC e o Chade torna-a vulnerável ao EV. Os líderes da RCA manipularam as identidades religiosas e étnicas num ambiente marcado pela pobreza e pela insegurança, tornando-a ainda mais vulnerável ao EV (Knoope et al. 2022).

O EV na África Oriental é uma ameaça crescente, como demonstrado pelo aparecimento do Al Shabbab, da al-Qaeda e do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (Maalim & Nyambura 2018). Tal como noutras regiões, os extremistas violentos capitalizam e exploram as queixas relacionadas com a pobreza, o desemprego, a exclusão e a opressão. Grande parte da região é mal governada e escassamente povoada, o que permite o florescimento de redes criminosas. Desde 2010, em alturas diferentes, o Uganda, o Quênia, a Tanzânia e, em certa medida, o Ruanda e o Burundi sofreram ataques de EV, com a ameaça de mais incidentes.

Tal como noutras locais, o EV na África Oriental é impulsionado por factores externos e internos. Os factores externos foram mais evidentes durante as décadas de 1980 e 1990. Estes incluíam iniciativas de organizações religiosas da Arábia Saudita e de outros Estados do Médio Oriente para estabelecer interpretações religiosas extremistas em algumas das instituições religiosas educacionais e culturais da África Oriental. O EV, em particular sob a forma do al-Shabaab, surgiu inicialmente na Somália e depois espalhou-se por toda a África Oriental. A partir de 2010, para além da Somália, as incidências de EV na África Oriental aumentaram de apenas algumas em 2010 para cerca de 20 por ano (Ali, 2016). O Al-Shabaab na Somália é considerado o grupo de EV mais perigoso de África, como demonstrado pela dimensão da área que controla e pelo valor dos negócios do mercado negro sob a sua operação (Brown 2020).

Nesta região, os grupos de EV utilizam recursos terrestres e marítimos para financiar as suas operações. Entre outros, os extremistas violentos aproveitam as lacunas na segurança marítima para se dedicarem ao tráfico marítimo de drogas, armas e seres humanos. Dado que a polícia marítima/guarda costeira se concentra na pirataria, que por vezes também é praticada por grupos de EV, a polícia tende a ignorar o tráfico nos portos da região (Zyland & Lycan 2020).

Em comparação com as outras regiões, a África Austral tem sido caracterizada como estando 'isolada' do EV e como tendo chegado tarde a ela. Isto apesar do facto de a história da região ter sido moldada por movimentos anti-apartheid e anti-coloniais, bem como por rivalidades da Guerra Fria. De acordo com Van Zyl (2020), desde 2017, a África Austral tem sofrido ameaças crescentes de EV, com mais de 350 incidentes ocorridos principalmente em Moçambique. Além disso, alguns países, como a Tanzânia, registaram incidentes relacionados com o EV desde 1998.

O aparecimento do EV em Moçambique e na RDC teve um grande impacto na segurança regional. Ao contrário de outras regiões africanas, o EV ocorre sobretudo em países que passaram por décadas de conflitos intra-estatais, como a RDC e Moçambique. As ameaças de EV na região estão largamente ligadas à al-Qaeda, ao al-Shabaab e ao ISIS (Omari e Macaringue 2007; Iroanya 2017).

Tal como na África Ocidental e no Corno de África, as operações dos grupos de EV estenderam-se das zonas interiores ao Oceano Índico. Os ataques de EV em Cabo Delgado em 2019 e 2020 foram conduzidos simultaneamente a partir do interior e da costa. Como será discutido mais adiante neste volume, os grupos de EV financiaram as suas operações através do contrabando de minerais, bem como da caça furtiva (Van der Merwe 2017; Zyland & Lycan 2020). A África do Sul é uma

excepção na medida em que as ameaças terroristas também emanam de organizações extremistas de extrema-direita. Exemplos notáveis incluem a Afrikaner Weerstandsbeweging (AWB), que exigia uma república bóer independente e organizou protestos violentos com o objectivo de fazer descarrilar a transição da África do Sul para a democracia. O Boere Aanvalstroepe e o Boeremag levaram a cabo ataques terroristas em 1996 e 2002, respectivamente, movidos por objectivos ideológicos e políticos semelhantes (Schoeman & Cachalia 2017).

Em Junho de 2022, Harry Johannes Knoesen, líder do Movimento Nacional de Resistência Cristã, também conhecido como os ‘Cruzados’, foi condenado a duas penas de prisão perpétua e a mais 21 anos de prisão por ter planeado e recrutado pessoas para levarem a cabo ataques terroristas, incluindo ataques a pontos-chave nacionais, ataques a instalações militares e policiais e ataques a povoações informais ocupadas por africanos. Ele acreditava que estes ataques provocariam conflitos raciais e desestabilizariam o país, criando assim uma oportunidade para estabelecer um Estado Afrikaner separado (SAPS 2019).

## Sobre este volume

Este estudo é apresentado em três partes. A primeira parte trata da questão vital dos factores que impulsionam o EV, nomeadamente os factores de ‘repulsão/push’ e ‘atração/pull’ referidos anteriormente. No capítulo dois, David Matsinhe examina os ‘factores de pressão’ em maior detalhe. Estes envolvem a má governação, a marginalização política e social e os desafios das relações centro-periferia, tanto no seio de cada Estado africano como nos sistemas internacionais.

No capítulo três, Abdi Aynte examina os factores de atracção do EV no contexto africano e explora as estratégias de recrutamento e radicalização online e offline utilizadas pelos actores extremistas violentos no continente.

No quarto capítulo, Jaynisha Patel explora as formas como o EV se cruza com o crime organizado transnacional, possibilitado pela corrupção e pela má governação, e como estas organizações financiam habitualmente as suas operações. Examina também as actuais políticas e mecanismos de Combate ao Financiamento do Terrorismo (CFT) e o seu nível de eficácia na resposta a este desafio. A autora utiliza o conflito no norte de Moçambique como um estudo de caso.

A segunda parte trata das respostas ao EV por parte da UA e das CERs. No capítulo cinco, Amanda Lucey analisa a génese, o estatuto e os sucessos/fracassos dos Planos de Acção Nacionais que os governos africanos devem desenvolver e implementar como respostas chave ao EV, e sugere como estes poderiam ser melhorados. No capítulo 6, Clever Chikwanda examina se a Arquitetura Africana de Paz e Segurança (APSA), o termo genérico para o quadro da UA para promover a paz, a segurança e a estabilidade em África, é adequada para lidar com o EV e PCEV, e se são necessários ajustamentos.

A PCEV – um fenómeno cada vez mais transcontinental – exige uma acção internacional concertada em parceria com os actores locais. No entanto, a que interesses servem estes ‘actores internacionais’? No sétimo capítulo, Theodora Thindwa explora as origens e a natureza do envolvimento estrangeiro no PCEV, bem como as parcerias com os actores locais e o seu impacto em África.

A terceira parte trata do EV na África Austral, especificamente no norte de Moçambique, e da implantação da Missão da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral em Moçambique

(SAMIM). No oitavo capítulo, Énio Chingotuane e Eгна Sidumo examinam o advento do EV em Cabo Delgado e as tentativas das partes interessadas, incluindo o governo moçambicano e os actores regionais e internacionais, para enfrentar a crise. Baseia-se no Relatório de Situação recentemente publicado pelo SADSEM e pela FES (Chingotuane et al. 2021).

Depois de muita deliberação, os Chefes de Estado da SADC concordaram com uma intervenção em Moçambique para abordar o ‘terrorismo e o extremismo violento’, incluindo a situação humanitária. No capítulo nove, William John Walwa e Gabriel Malebang exploram a génese e a natureza da SAMIM, e analisam a sua eficácia, relevância e impacto.

A SAMIM foi implantada no contexto da competição nacional, regional e internacional para controlar as actividades de contra-terrorismo de Cabo Delgado. No décimo capítulo, Rasul Ahmed Minja situa esta dinâmica à luz das experiências com a PCEV noutros locais de África, especialmente no Sahel, Corno de África, África do Norte e Central, e oferece recomendações de políticas para Moçambique e para a SADC. Num capítulo final, os três co-editores reúnem as principais ideias e mensagens que emanam dos dez capítulos e apresentam um conjunto de recomendações para Moçambique e para a SADC.

Num capítulo final, os três coeditores reúnem os principais contributos e mensagens que emanam dos dez capítulos e fornecem um conjunto de recomendações para melhorar a gestão do EV na África Austral.

## Notas finais

1. Para uma discussão sobre as diferenças entre terrorismo e insurgência, ver Kiras (2007).
2. Por exemplo, o investimento da comunidade internacional no combate ao EV através do reforço da capacidade da Força de Defesa do G5 Sahel é de cerca de 2 mil milhões de libras por ano, quatro vezes a dotação média anual para assistência humanitária numa região com o maior número de casos humanitários per capita do mundo. Do mesmo modo, a nível nacional, o montante afecto às despesas militares representa cerca de um quinto dos orçamentos anuais do Burkina Faso, do Níger e do Mali (Coligação Popular para o Sahel 2021).
3. A ONU coloca uma forte ênfase nas medidas preventivas e nas questões estruturais, preferindo por isso a abreviatura PVE (Preventing Violent Extremism ou Prevenção do Extremismo Violento). Recentemente, as noções de Prevenção do Extremismo Violento (PVE) e de Combate ao Extremismo Violento (CEV) foram reunidas sob a designação única de Prevenção e Combate ao Extremismo Violento (PCEV).

## Referências

- Africa Center for Strategic Studies. (2015). Fundamental security challenges Nigeria must face. Part 3: Extremism. <https://africacenter.org/spotlight/fundamental-challenges-nigeria-must-face-part-3-extremism/>
- African Union (AU). (2014). Report of the Chairperson of the Commission on Terrorism and Violent Extremism in Africa at the Peace and Security Council 455th Meeting at the Level of Heads of State and Government, Nairobi, Kenya. <https://au.int/fr/node/25397>
- Ali, A.M. (2016). Islamist terrorism in East Africa. Africa Center for Strategic Studies. <https://africacenter.org/publication/islamist-extremism-east-africa/>.
- Alison, M. (2004). Women as agents of political violence: gendering security. *Security Dialogue*, 35(4), 447-463.

- Allan, H., Glazzard, A., Jespersen, S., Reddy-Tumu, S., & Winterbotham, E. (2015, October 16). Drivers of violent extremism: Hypotheses and literature review. Royal United Services Institute (RUSI).
- Archer, L. (2003). *Race, masculinity and schooling: Muslim boys and education*. McGraw-Hill Education.
- Bak, M., Tarp, K.N., & Liang, C.S. (2019). Defining the concept of 'violent extremism'. Geneva Centre for Security Policy. Geneva Paper 24/19.
- Banks, C. (2019, July 23). Introduction: Women, gender, and terrorism: Gendering terrorism. *Women & Criminal Justice*, 29(4-5), 181-7.
- Bartolucci, V. (2014). Terrorism and Islamist challenge in the North African Maghreb: A critical assessment. In T. Murithi (Ed.), *Handbook of Africa's international relations* (pp 282-291). Routledge, Taylor and Francis Group.
- Botha, A. (2014). Radicalisation in Kenya: Recruitment to al-Shabaab and the Mombasa Republican Council. Institute for Security Studies Paper 265.
- Brown, W. (2020). Africa Now at the heart of global terrorism threat, according to a new index. *The Telegraph*. <https://www.telegraph.co.uk/global-health/terror-and-security/africa-now-heart-global-terrorism-threat-according-new-index/>.
- Carrington, K., Guala, N., Puyol, M. V., & Sozzo, M. (2020). How women's police stations empower women, widen access to justice and prevent gender violence. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 9(1), 42-67.
- Choudhury, T. (2007). The role of Muslim identity, politics in radicalisation (a study in progress). University of Durham.
- Crenshaw, M. (1981). The causes of terrorism. *Comparative Politics*, 13:4, 379-399. Davies, L. (2008). Gender, education, extremism and security. *Compare*, 38(5), 611-625.
- Della Porta, D. (2018). Radicalisation: A relational perspective. *Annual Review of Political Science*, 21, 461-474.
- Dutton Y.M. (2018). Kidnap and terrorism financing. In C. King, C. Walker & J. Gurulé. Eds.). *The Palgrave handbook of criminal and terrorism financing law*. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-64498-1\\_46](https://doi.org/10.1007/978-3-319-64498-1_46)
- Financial Action Task Force (FATF). (2005). Report on money laundering and terrorist financing, Typologies 2004-2005.
- Chingotwane, E.V.F, Sidumo, E.R.I, Hendricks, C. & Van Nieuwkerk, A. (2021). Strategic options for managing violent extremism in southern Africa: The case of Mozambique. Situation Report. Friedrich Ebert Stiftung. October.
- Hamid, S., & Dar, R. (2016, July 15). *Islamism, Salafism, and jihadism: A primer*. Brookings Institute.
- Hassan, M. (2012). Understanding drivers of violent extremism: The case of al-Shabab and Somali Youth. *CTC Sentinel*, 5(8), 18-20.
- Horgan, J. (2014). *The Psychology of Terrorism* (2nd Edition). Routledge.
- Iroanya, R. (2017). The threat of international terrorism to the SADC Region. In G. Khadiagala & D. Deleglise (Eds.). *Southern African Security Review* (pp 105-121). Friedrich-Ebert-Stiftung, Centre for Defence and Security Management.
- Isaac, J.C., Biddle, S., Kalyvas, S.N., Brown, W., & Ollivant, D.A. (2008). Review symposium: The new U.S. Army/Marine Corps counterinsurgency field manual as political science and political praxis. *Perspectives on Politics*, 6(2).

## EXTREMISMO VIOLENTO EM ÁFRICA: UMA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA

- Jalata, A. (2011). European colonial terrorism and the incorporation of Africa into the capitalist world system. *Social Work Publications and other Works*. [https://trace.tennessee.edu/utk\\_socipubs/18](https://trace.tennessee.edu/utk_socipubs/18).
- Juergensmeyer, M. (2003). *Terror in the mind of God: The global rise of religious violence* (Vol. 13). University of California Press.
- Kiras, J.D. (2007). Irregular warfare: Terrorism and insurgency. *Understanding Modern Warfare*, 224, 186-207.
- Knoope, P., Lucey, A., & Ekomo-Soignet, K. M. (2022). How at risk is the Central African Republic from violent extremism? IJR Policy Brief 38 – SONA 2022. [www.ijr.org.za](http://www.ijr.org.za).
- Le Billon, Philippe (2021) Oil and the Islamic State: Revisiting ‘resource wars’ arguments in light of Isis operations and state-making attempts. *Studies in Conflict & Terrorism*. DOI: 10.1080/1057610X.2020.1846252
- Mahboub Maalim, M. & Nyambura, S. (2018, February 14). Igad Confronting violent extremism in East and Horn of Africa. *The East African*. <https://www.theeastafrican.co.ke/oped/comment/Igad-confronting-violent-extremismin-East-and-Horn-of-Africa-/434750-4304626-7edllnz/index.html>.
- Mahmood, O.S. & Ani, C. N. (2018, July). Factional dynamics within Boko Haram. Institute for Security Studies Report. <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/2018-07-06-research-report-2.pdf>.
- Olojo, A., & Donnelly, P. (2021). Three ways to make communities count in combating violent extremism in Africa. United States Institute of Peace. <https://usip.org/publications.2021/05/three-ways-make-communities-count-combating-violent-extremism-africa>
- Omari, A. H. & Macaringue, P. (2007) Southern African security in historical perspective. In G. Gawthra, A. Du Pisani & A.H. Omari (Eds.), *Security and Democracy in Southern Africa*. Wits University Press.
- People’s Coalition for the Sahel. (2021, April). The Sahel: What needs to change. April. <https://static1.squarespace.com/static/5f524b4f15baeb6e140e38fc/t/6177aeaba7f5340e622d151e/1635234425006/SAHEL-REPORT-VA-HighRes.pdf>
- Pettersson, T., Davies, S., Deniz, A., Engström, G., Hawach, N., Högladh, S., & Öberg, M. S. M. (2021). Organized violence 1989–2020, with a special emphasis on Syria. *Journal of Peace Research*, 58(4), 809–825. <https://doi.org/10.1177/00223433211026126>
- Reid, R. (2021). *Terrorism in African history*. Cambridge University Press. 199-222. <https://doi.org/10.1017/9781108556248.009>.
- Schmid, A. (2004) Terrorism – The definitional problem. *Case W. Res. J. Int’l L.* 375
- Schoeman, A. & Cachalia, R. (2017). Violent extremism in South Africa: Assessment of the current threat. Institute for Security Studies. Southern Africa Report 7. <https://issafrica.org/research/southern-africa-report/violent-extremism-in-south-africa-assessing-the-current-threat>
- Sedgwick, M. (2015). Jihadism, narrow and wide: The dangers of loose use of an important term. *Perspectives on Terrorism*, 9.
- South African Police Services (SAPS). (2019, 29 November). Media statement from Directorate of Priority Crimes Investigation (HAWKS). <https://www.saps.gov.za/newsroom/msspeechdetail.php?nid=23517>
- Stephens, W., Sieckelinck, S., & Boutellier, H. (2018). Preventing violent extremism: A review of the literature. *Studies in Conflict and Terrorism*, 44 (4).
- Stern, J. (2003). *Terror in the name of God*. Harper Collins.
- Striegler, J. (2015). Violent extremism: An examination of a definitional dilemma. SRI Security Congress. Edith Cowan University, Joondalup, Perth, Western Australia.

- UN Development Programme (UNDP). (2017). Journey to Extremism in Africa: Drivers, incentives and the tipping point for recruitment. <https://www.refworld.org/docid/59d1ed554.html>
- UN General Assembly. (2015, December 24). Plan of Action to Prevent Violent Extremism. A/70/674, <https://www.refworld.org/docid/577615cf4.html>
- UN Security Council. (2000, October 31). Security Council resolution 1325 [on women and peace and security]. S/RES/1325 (2000). <https://www.refworld.org/docid/3b00f4672e.html>
- UN Development Programme (UNDP). (2016). Preventing violent extremism through promoting inclusive development tolerance and respect for diversity: A development response to addressing radicalisation and violent extremism. [www.undp.org/Discussion%20Paper%20-%20Preventing%20Violent%20Extremism%20by%20Promoting%20Inclusive%20Development.pdf](http://www.undp.org/Discussion%20Paper%20-%20Preventing%20Violent%20Extremism%20by%20Promoting%20Inclusive%20Development.pdf)
- UN Human Rights Council. (2020). Human rights impact of policies and practices aimed at preventing and countering violent extremism: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. 43rd Session, 24 February–20 March. [www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/A\\_HRC\\_43\\_46\\_AdvanceEditedVersion.docx](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/A_HRC_43_46_AdvanceEditedVersion.docx)
- United States Agency for International Development (USAID). (2021). Countering violent extremism in West Africa. <https://www.usaid.gov/west-africa-regional/fact-sheets/countering-violent-extremism%0B-west-africa>.
- USAID (2017, November). Exploring the connections between poverty, lack of economic opportunity, and violent extremism in Sub-Saharan Africa. November.
- Van der Merwe, T. (2017, May). Resource extraction and violent extremism in Africa. Policy Insights 44. South African Institute for International Affairs. <https://www.jstor.org/stable/resrep25982>
- Van Zyl, I. (2020) Time to rethink the prevention of violent extremism in Africa. <https://reliefweb.int/report/world.time-rethink-prevention-violent-extremism-africa>
- Walter, B. F. (2017). The New New Civil Wars. *Annual Review of Political Science*. 20: 469-486.
- Weiss, M. and Hassan, H. (2015). *ISIS: Inside the Army of Terror*. Simon and Schuster.
- Wiktorowicz, Q. (2005). *Radical Islam rising: Muslim extremism in the West*. Routledge.
- Zyland, I. and Lycan, T. (2020). East African terror groups are exploiting the seas. <https://issafrica.org/iss-today/east-african-terror-groups-are-exploiting-the-seas>

# 8

## **A dinâmica do PCEV em Cabo Delgado: A reação do governo moçambicano e outros actores nacionais**

*Énio Viegas Filipe Chingotuane e Egna Rachel Isaías Sidumo*

**M**OÇAMBIQUE ESTÁ a combater o extremismo violento desde 2017. Para compreender a abordagem do governo moçambicano ao CEV, é necessário compreender os seus passos iniciais na luta contra os grupos de EV activos em Cabo Delgado. Inicialmente, o governo mostrou-se relutante em aceitar que o país estava a enfrentar uma agressão terrorista de qualquer tipo. As autoridades governamentais classificaram os vários incidentes como 'actos de banditismo' cometidos por bandidos comuns ou malfeitores, e não por terroristas ou extremistas violentos (Busstoti 2022). Isto foi parcialmente influenciado pelas experiências do governo da Frelimo com a Renamo, que rotulou durante décadas como 'bandidos e criminosos'. Em Janeiro de 2018, a polícia nacional reconheceu finalmente, numa conferência de imprensa, que os actos cometidos contra a população de Mocímboá da Praia eram actos terroristas (Xin-hua 2018).

Foram necessários quase dois anos para que o governo moçambicano aceitasse a existência do terrorismo. Apesar das afirmações de autores como Fabricius (2017), Gari (2018), Opperman (2018) e Morier-Genoud (2018) de que Moçambique estava a enfrentar ataques islâmicos de EV, o governo rejeitou a ligação dos atacantes do norte do país a movimentos terroristas internacionais de orientação islâmica. Só em 2019 é que o Presidente Filipe Jacinto Nyusi utilizou os termos 'terrorismo' e 'extremismo violento'. Isto significava que a ofensiva militar lançada em 2017-8 não tinha como objectivo combater o terrorismo ou o EV, mas sim combater o 'banditismo'. A presença de terroristas em Moçambique foi reconhecida pela primeira vez a 23 de Abril de 2020, quando o Conselho Nacional de Defesa e Segurança (CNDS) afirmou que Moçambique enfrentava uma 'agressão externa perpetrada por terroristas', contrariando o discurso oficial até essa data (Visão 2022).

Foi apenas em Agosto de 2020 que o governo criou a Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN), encarregada de implementar uma estratégia multisectorial de CEV. A ADIN destinava-se a promover o desenvolvimento socioeconómico nas províncias de Cabo Delgado, Niassa e Nampula, a fim de abordar as queixas que alimentam o terrorismo e o EV. Mas a ADIN permaneceu inactiva durante um ano, o que implica que os meios clássicos de combate à violência continuaram a ser predominantes. No entanto, apesar do fracasso ou atraso na transformação da estratégia de combate ao terrorismo numa estratégia de CEV, a ADIN e outras iniciativas

semelhantes demonstram que o governo está agora mais consciente da necessidade de uma mudança de abordagem.

A questão é saber se Moçambique está verdadeiramente interessado no CEV ou apenas em combater o terrorismo, que é uma das muitas manifestações do EV. Este capítulo tenta clarificar esta questão. O argumento principal é que Moçambique está actualmente a aplicar uma estratégia de contra-terrorismo e ainda está longe de empregar uma estratégia de CEV completa que lidaria com as crenças dos envolvidos no EV e, portanto, com as suas causas profundas.

O capítulo começa por delinear a presença do EV em Cabo Delgado. Em seguida, aborda os esforços do governo moçambicano para enfrentar a crise; e, finalmente, as tentativas dos actores regionais e internacionais para o fazer.

O capítulo baseia-se no Relatório de Situação publicado recentemente pela SADSEM e FES (Chingotwane et al. 2021), e procura contribuir para uma melhor compreensão de todos os esforços para a PCEV em Moçambique. Está organizado em cinco secções. A primeira secção examina as origens do EV em Moçambique. Procura contextualizar os elementos básicos que tornaram possível que o EV prosperasse em Cabo Delgado. A segunda secção descreve as razões por detrás do estabelecimento do EV em Cabo Delgado. Procura identificar as causas profundas, os impulsionadores e os factores desencadeantes do EV na província. A terceira analisa a resposta do governo moçambicano e tenta abordar a violência e o EV em curso em Cabo Delgado. A quarta secção apresenta as conclusões bem como as recomendações.

## **As origens do EV em Cabo Delgado**

Moçambique vive actualmente o resultado de processos que se desenrolaram ao longo de várias décadas. Um deles é a migração de pessoas, juntamente com a migração de ideias. Antes de 2017, as ideias de Aboud Rogo Mohammed, um clérigo radical muçulmano queniano, começaram a espalhar-se em Moçambique e a influenciar as discussões sobre a religião islâmica. As autoridades governamentais associam o início do EV em Moçambique à imigração ilegal. Para o efeito, em Agosto de 2021, o Ministro do Interior, Amade Miquidade, ordenou às forças de segurança que intensificassem o combate à imigração ilegal. O Ministro argumentou que os estrangeiros que entravam ilegalmente no país estavam também envolvidos em actividades ilegais, incluindo o terrorismo (Miguel 2021). Por outras palavras, novas e perigosas ideias estavam a migrar para Moçambique, juntamente com os imigrantes ilegais.

Neste cenário alargado, diferentes académicos analisaram as raízes do EV em Cabo Delgado a partir de diferentes perspectivas. Liazzat J.K. Bonate (2020) acredita que havia uma história de jihad em Moçambique sempre que uma nova corrente do Islão era introduzida. Ela argumenta que os muçulmanos locais responderam frequentemente às novas práticas com violência. Bonate (2019) acredita que a violência acompanhou todos os momentos de reforma no Islão local e avança argumentos sobre a interface entre os muçulmanos locais e elementos externos da Tanzânia, Quénia, Uganda, RDC e países do Golfo Pérsico. Para Bonate, o conflito recente resulta da interação entre as visões sobre o Islão no seio da comunidade islâmica em Moçambique e as visões externas.

A entrada de actores externos é geralmente considerada como tendo contribuído para o desenvolvimento do EV em Moçambique. Bassist (2021) e Habibe, Forquilha e Pereira (2019) defendem que os actores externos contribuíram para o crescimento do EV em Cabo Delgado ao

influenciarem os muçulmanos que foram educados no estrangeiro. Bassist (2021) acrescenta que, desde o início, o grupo teve ligações com círculos salafistas na Tanzânia, Quênia e Somália, tendo alguns dos seus membros sido doutrinados e treinados na Tanzânia, Sudão e Arábia Saudita. A ligação entre o grupo e as redes terroristas internacionais foi confirmada quando as forças de segurança combinadas moçambicanas (FDS) apreenderam bases e acampamentos em Cabo Delgado, tendo sido encontrada extensa documentação. Os acampamentos continham extensas bibliotecas com conteúdos religiosos associados ao Islão radical, bem como planos e linhas de orientação provenientes de outros grupos terroristas sobre como empreender a Jihad. Este material era utilizado, sobretudo, para doutrinarem as pessoas das aldeias costeiras e as que eram recrutadas ou capturadas à força.

### **Razões para o surgimento do EV em Moçambique**

O EV em Moçambique surgiu de forma inesperada e transformou-se rapidamente num problema complexo que exigia múltiplas soluções. Embora numerosos relatórios de investigação, relatórios dos serviços de informação e estudos académicos tenham procurado explicar as motivações e os objectivos dos grupos extremistas que operam em Cabo Delgado, a maioria destas análises não apresenta provas claras das suas exigências políticas, económicas, sociais ou religiosas formais. Pouco se sabe sobre o grupo para além do facto de levar a cabo ataques brutais contra civis, bem como contra funcionários do governo e membros da Frelimo. Por conseguinte, as razões do EV em Cabo Delgado permanecem pouco claras.

Ao contrário da maioria dos extremistas ou terroristas, o grupo raramente, ou nunca, apresenta qualquer informação sobre os seus objectivos, queixas e exigências. Os discursos, pré-enviados em (muito poucos) vídeos, associam o grupo ao Islão radical e às exigências básicas de criação de um califado ou à necessidade de expulsar o governo de certas regiões. Há uma clara diferença entre estas mensagens de origem interna e a propaganda do Estado Islâmico – Província da África Central (EI-África Central).

O grupo produziu vários vídeos de propaganda e publicou várias fotografias mostrando as suas conquistas em vez de apresentar os seus objectivos ou as suas queixas. Os vídeos foram distribuídos no Facebook, YouTube, Instagram e WhatsApp, principalmente aquando da conquista de aldeias ou quartéis importantes, da captura de grandes quantidades de armas ou da morte de um grande número de soldados ou polícias. São esporádicos os vídeos que apelam à criação de um califado e mesmo os que associam o grupo ao Estado Islâmico. Esta postura é contrária à postura normal de um grupo terrorista. A este propósito, Howcroft (2016:33-34) defende que:

(...) Os terroristas podem ser bastante abertos na apresentação da sua estratégia. É útil para os profissionais da luta contra o terrorismo (CT) examinar e analisar essas estratégias sempre que possível. Eles comunicam as suas queixas, identificam quem consideram responsável e dizem aos seus seguidores o que devem fazer. As estratégias terroristas também fornecem informações sobre os objectivos do grupo, os alvos prováveis, as táticas e o público que estão a tentar recrutar.

Apesar de ter a capacidade de produzir conteúdos de propaganda e expressar as suas queixas, ambições ou reivindicações políticas, o grupo que opera em Cabo Delgado não faz esse tipo de apelo. Apesar desta falta de informação, vários analistas têm enumerado uma série de factores que

consideram ser as causas do EV em Cabo Delgado. Nalguns casos, eles resultaram de pesquisas de campo na região ou de entrevistas realizadas com terroristas detidos.

De acordo com estes analistas, uma combinação de factores internos e externos facilitou o advento do EV em Cabo Delgado. Eles apenas diferem quanto ao seu peso. Enquanto alguns destacam os factores internos, outros enfatizam os factores externos. Mesmo assumindo que as ligações externas contribuíram para o crescimento do EV em Moçambique, autores como Habibe, Forquilha e Pereira (2019), bem como Maquenzi e Feijó (2019) sugerem que as principais causas do EV em Cabo Delgado são em grande parte domésticas, incluindo vários factores políticos, económicos, sociais, culturais e religiosos, e a falta de segurança pública. Concordam que alguns factores externos desempenharam um papel, mas consideram-nos secundários. Os factores internos citados por eles estão listados na Tabela 1.

**Tabela 1: Causas de EV em Cabo Delgado**

Causas profundas	Condutores	Accionadores
Condições estruturais	Condições conjunturais	Condições instrumentais
Elevados níveis de pobreza	Má governação	Percepção de uma economia predatória que esgota os recursos da província sem compensação
Elevados níveis de exclusão económica	Elevados níveis de migração em zonas ricas em recursos	Descontentamento com a apatia do governo face às queixas locais
Fortes desequilíbrios regionais entre o Sul e o Norte	Elevados níveis de investimento e proliferação de empresas	As expectativas criadas pelo 'boom do gás natural' não se concretizaram
Elevados níveis de desemprego juvenil	Fraca presença de forças de defesa e segurança	Descontentamento com os elevados níveis de investimento e os baixos níveis de desenvolvimento local
Poucas oportunidades económicas	Controlos fronteiriços deficientes em relação à imigração ilegal e ao tráfico de droga	Sentimentos de marginalização e discriminação relativamente às ofertas de emprego
Incapacidade do governo de fornecer serviços básicos (saúde, educação, água, eletricidade)	Forte presença de redes de tráfico internacional de droga, madeira, pedras preciosas e caça furtiva	Sentimentos de exclusão sociopolítica devido a diferenças étnicas
Elevados níveis de analfabetismo, que tornam as pessoas mais vulneráveis às mensagens extremistas	Remoção de cidadãos, como os mineiros artesanais, para abrir caminho a megaprojectos e à extração de rubis e grafite por empresas privadas	Queixas sobre usurpação de terras e reinstalação forçada
Baixos níveis de investimento em infra-estruturas	Estruturas estatais fracas, que permitem que a região se torne um santuário para redes criminosas e grupos terroristas	Descontentamento criado pela repressão violenta dos mineiros ilegais envolvidos na extração ilegal de rubis
Existência de espaços 'ingovernados' ou 'esquecidos' devido a anos de desinvestimento e ausência de Estado	Legitimidade das instituições do Estado corroída pelo banditismo	Difusão de narrativas extremistas
Clivagens étnico-religiosas		

Fontes: PNUD (2019:18), Maquenzi e Feijó (2019), Habibe, Forquilha e Pereira (2019), Cunha (2021:19)

Estes factores estão divididos em três categorias: causas profundas, factores determinantes e factores desencadeantes. A causa principal é a questão central que desencadeia toda a cadeia causal que, em última análise, resulta no problema de EV (ASQ, n.d.) As causas principais profundas estão principalmente embutidas nos factores de risco de uma dada sociedade e resultam de condições estruturais. As condições estruturais referem-se às condições políticas, económicas, sociais e ambientais mais amplas que existem durante um longo período e que compõem essa sociedade. Os factores determinantes são os factores-chave que aceleram ou agravam os problemas estruturais. São conjunturais, porque se referem a acontecimentos, processos e condições históricos específicos que se combinam para forjar circunstâncias favoráveis ao agravamento do problema. Informam as pessoas de que algo deve ser feito para mudar a situação, mas as pessoas evitam fazê-lo sem uma justificação clara. Os factores desencadeantes são acontecimentos imediatos que servem de pretexto ou justificação para agir contra problemas estruturais e conjunturais. São instrumentais por natureza porque põem em marcha o processo de EV – os elementos, agentes e ferramentas cruciais que o fazem acontecer. São necessários para que os factos aconteçam. Não há consenso entre académicos, jornalistas, líderes religiosos e políticos sobre o papel dos factores internos. Muitos contestam a ideia de que estes desempenham um papel dominante, privilegiando os factores externos. O governo prefere a ideia de que o EV é causado por uma disputa pelo controlo dos recursos naturais da província por parte de actores externos gananciosos e não por factores internos. Num discurso proferido na escola de sargentos, a 13 de Novembro de 2020, o Presidente Filipe Jacinto Nyusi falou de Moçambique ser vítima de ‘inveja’ e de ser ‘assaltado’ por forças externas (Omar 2020). Ao dirigir-se ao parlamento a 16 de Dezembro de 2020, Nyusi afirmou que o terrorismo em Cabo Delgado tinha uma ‘mão estrangeira’. Nessa ocasião, afirmou que a liderança do movimento terrorista era maioritariamente estrangeira, incluindo ‘cidadãos de origem tanzaniana, congoleza, somali, ugandesa, queniana e indivíduos de outras partes do mundo’ (DW 2020). De igual modo, o CNDS considera que o país enfrenta uma ‘agressão externa perpetrada por terroristas’ (Visão 2020). No entanto, a maioria dos envolvidos no EV são moçambicanos.

## **Respostas do governo e tentativas de abordar o EV em Cabo Delgado**

A luta contra o EV em Moçambique começou em 2017. Assim, esta análise centrar-se-á no período a partir de 2017, quando a resposta do governo começou. Esta pode ser dividida em quatro fases:

- A primeira fase consistiu numa resposta incipiente, impreparada e muitas vezes incoerente, baseada numa abordagem de segurança tradicional e caracterizada pelo uso da força por parte das forças de defesa e de segurança;
- Na segunda fase, a abordagem de segurança continuou, com o apoio de empresas militares privadas (PMCs);
- Na terceira fase, o governo continuou a abordagem de segurança, mas também começou a mostrar uma ‘abertura relutante’ a acordos bilaterais em vez de multilaterais ou internacionais. Isto é evidente nos compromissos com o Ruanda e, mais tarde, com a SAMIM, bem como com a EUTM-Moz e as missões americanas. Aumentou a colaboração com vários intervenientes nacionais e internacionais e reconheceu a necessidade de uma abordagem mais holística do problema, mais orientada para o combate ao EV. Apesar destes desenvolvimentos positivos, o governo continua a considerar as forças armadas como o principal instrumento de combate.

- Na quarta fase, começa a surgir uma abordagem mais holística e multidimensional, demonstrando um movimento potencial no sentido do CEV, em vez de uma mera abordagem antiterrorista.

### **Da evasão a uma estratégia antiterrorista**

O EV apanhou Moçambique essencialmente de surpresa. No início, não havia um claro conhecimento da situação para apoiar a tomada de decisões estratégicas e táticas. A escassez de informações sobre o comportamento, os objectivos, a estrutura, a estratégia e as táticas do grupo de EV indicava que as forças de segurança não estavam em boa posição para combater o inimigo. A ausência de informações completas e sistematicamente analisadas foi prejudicial para apoiar as forças de segurança no desenvolvimento da resposta mais eficiente e eficaz à ameaça. Isto significa que as forças de segurança estavam mal preparadas para evitar ataques ou limitar as suas consequências.

Durante a fase inicial da agressão terrorista, o governo moçambicano procurou cooperar com a Tanzânia para travar o fluxo de terroristas ao longo da fronteira do Rio Rovuma. As evidências pareciam mostrar que, na sequência de operações antiterroristas em Kibiti, em 2017, um número significativo de insurgentes provinha da Tanzânia. Neste contexto, os Inspectores-Gerais da Polícia (IGP) da Tanzânia e de Moçambique, Simon Sirro e Bernardino Rafael, assinaram um Memorando de Entendimento (MdE) em Dar es Salaam, a 15 de Janeiro de 2018, no qual concordaram em cooperar para travar o terrorismo, o tráfico de droga e outros crimes transfronteiriços (Clube de Moçambique 2018). No entanto, dada a porosidade da fronteira, o acordo não conseguiu travar o fluxo de imigrantes ilegais e terroristas para Moçambique.

Quando os ataques continuaram a aumentar, o governo decidiu enviar as FADM para a zona para ajudar a polícia e trabalhar sob o seu comando. O comando operacional permaneceu com a polícia mesmo quando a violência aumentou e continuou a alastrar-se (Chingotwane et al 2021). A ideia subjacente era manter a impressão de que Moçambique não estava a travar uma guerra, mas uma acção contra o ‘banditismo’ que merecia uma resposta policial e não militar. Apesar do agravamento da situação, as autoridades nacionais recusavam-se a reconhecer que estavam a assistir ao advento do terrorismo. Para não designar a acção como militar, como exigiam a sociedade civil e a imprensa nacional, o governo declarou que a resposta do Estado não era dominada por nenhum serviço, mas envolvia a cooperação e colaboração de todas as forças de segurança, incluindo a polícia, o exército e a segurança do Estado.

A estratégia inicial das FDS era defensiva e reactiva, baseando-se na sua presença física para inibir a actividade dos insurgentes. As táticas incluíam o aumento da vigilância, a montagem de bloqueios de estradas para dissuadir o movimento inimigo e a interdição da circulação nas áreas e aldeias mais problemáticas. Esta estratégia foi largamente ineficaz. Os insurgentes reuniram mais armas, principalmente das próprias FDS, e começaram a atacar aldeias e vilas fortemente vigiadas. De seguida, voltaram a sua atenção para alvos maiores, incluindo as capitais de distrito. Em Abril de 2020, os insurgentes ameaçavam áreas estratégicas como Pemba, mas foram afastados pelo Dyck Advisory Group (DAG), sediado na África do Sul (Global Risk Insights 2022). Entretanto, as FDS mudaram para uma estratégia ofensiva/proactiva baseada em operações de busca e destruição (Chingotwane et al 2021). As operações eram conduzidas contra campos e bases inimigas, eram feitas emboscadas ao longo das rotas de circulação e eram lançadas acções

de captura. Esta abordagem contra-terrorista envolveu também missões de combate destinadas a impedir ataques terroristas a aldeias, estradas e quartéis; missões de combate para proteger as instituições políticas, infra-estruturas, cidades e quartéis contra ataques terroristas; e missões para perseguir grupos terroristas responsáveis por ataques a aldeias, cidades e quartéis.

### **Apelos a mercenários e equipamento dos parceiros internacionais**

Vários actores internacionais, incluindo os EUA, França, Portugal e África do Sul, apresentaram propostas para apoiar a luta em Cabo Delgado, nomeadamente através do fornecimento de pessoal militar. No entanto, o governo moçambicano resistiu a estas propostas, considerando-se o único fornecedor de segurança no país. A pressão internacional para que Moçambique aceitasse as propostas aumentava diariamente, mas o governo mostrava-se relutante e inflexível. Pretendia lutar contra os insurgentes por si só, numa perspectiva de autoajuda. Neste processo, aderiu ao ponto de vista de Maquiavel de que as 'boas armas' só podem ser as tropas do próprio Estado. Na opinião do governo, as FDS poderiam eliminar a insurgência desde que lhe fosse dada mais formação e equipamento.

De acordo com Martin Ewi, do Instituto de Estudos de Segurança, 'houve um grave erro de leitura da situação, um erro de cálculo de que se tratava de um pequeno problema interno, bem dentro da capacidade de Moçambique para o resolver' (Chinaka, Wroughton & Warrick 2020). De facto, as FDS estavam a enfrentar enormes desafios no combate à insurgência. As forças militares e policiais moçambicanas não estavam à altura dos militantes. A falta de equipamento, os baixos níveis de formação, as deficiências logísticas e de abastecimento, as dificuldades de recolha de informações, a deficiente estratégia antiterrorista, a falta de recursos financeiros e a corrupção jogaram contra as FDS na sua luta contra os terroristas. Consequentemente, não conseguiu impedir o controlo pelo grupo de zonas estratégicas nos nove distritos da costa de Cabo Delgado (Chingotwane et al 2021).

Eventualmente, o governo moçambicano foi forçado a pedir ajuda a vários actores internacionais, incluindo a opção de contratar PMCs (essencialmente mercenários). O governo estava ciente do conselho de Maquiavel para evitar mercenários e auxiliares, mas recorreu a esta solução como uma solução transitória, vista como um meio-termo e menos arriscada e problemática do que uma presença militar estrangeira. Esta medida de curto prazo terminaria assim que Moçambique tivesse assegurado o tipo de apoio militar que pretendia.

O governo voltou-se primeiro para a Rússia. Em Agosto de 2019, o Presidente Nyusi visitou a Rússia. Na sequência de discussões com o Presidente Vladimir Putin, cerca de 200 mercenários russos do Grupo Wagner chegaram a Moçambique para conter os avanços dos insurgentes em Cabo Delgado em Setembro do mesmo ano (Opperman 2019). No entanto, há quem diga que o Grupo Wagner foi inicialmente destacado para garantir a segurança presidencial para as eleições de Outubro de 2019, tendo a sua missão sido alargada posteriormente, quando começou a realizar operações de contra-insurgência (Faulkner 2022). Depois de perder alguns oficiais em emboscadas em Muidumbe, Macomia e Mocímboa da Praia, o Grupo Wagner retirou-se em Novembro, mas regressou à zona de conflito um mês depois. Em Março de 2020, porém, os mercenários russos retiraram-se finalmente de Moçambique, depois de falharem a sua missão de combate aos terroristas.

Em seguida, o governo contratou a empresa sul-africana Dyck Advisory Group (DAG), liderada pelo Veterano zimbabueano Leonel Dyck (Nhamirre 2020). O DAG começou a operar em Cabo

Delgado em Abril de 2020. Foi incumbido de apoiar as operações de segurança em Cabo Delgado, principalmente através da prestação de apoio aéreo (Cherisey 2021).

O DAG ajudou a impedir grandes incursões terroristas e obrigou os terroristas a recuar em algumas zonas, mas não conseguiu evitar que atacassem e ocupassem as sedes distritais de Mocímboa da Praia, Quissanga, Macomia e Muidumbe. O contrato do DAG não foi renovado, tendo-se retirado ao fim de um ano, em Abril de 2021.

Entretanto, o governo moçambicano começou a investir no melhoramento das forças armadas moçambicanas, permitindo-lhes assim substituir os PMCs. Para o efeito, Moçambique procurou o apoio do Paramount Group, um contratante sul-africano que fornece equipamento de defesa, formação e aconselhamento (Zitamar News 2021). De acordo com Cherisey (2021), a partir de meados de 2020, o Paramount Group e o grupo Burnham Global, sediado no Dubai, começaram a fornecer formação, equipamento e serviços de consultoria a Moçambique. A Paramount também treinou tripulações aéreas moçambicanas na África do Sul.

Moçambique também lançou uma campanha diplomática para assegurar apoio financeiro, material e logístico de vários parceiros internacionais de desenvolvimento, entre eles o governo francês. Este foi um movimento lógico, uma vez que o enorme Projecto Mozambique LNG em Cabo Delgado é operado pela multinacional francesa de energia e petróleo TotalEnergies. No início de 2021, a crescente instabilidade em Cabo Delgado obrigou a Mozambique LNG a retirar todo o seu pessoal das suas instalações em Cabo Delgado, paralisando efectivamente o projecto. Este facto representou uma enorme perda para a TotalEnergies, bem como para os interesses franceses em geral. Em Fevereiro de 2020, o ministro francês para os Assuntos Europeus e Negócios Estrangeiros, Jean-Yves Le Drian, visitou Moçambique. Foi-lhe concedida uma audiência com o Presidente Nyusi, durante a qual discutiram os interesses franceses em Cabo Delgado e no Canal de Moçambique. Na sequência desta visita, o governo moçambicano manifestou a sua vontade de cooperar com a França no domínio da segurança marítima, no âmbito de um acordo de cooperação militar celebrado em 2004.

Entretanto, outros estados da África Austral ficaram cada vez mais preocupados com a situação em Moçambique. Os Estados membros da SADC, principalmente os países da troika do Órgão de Cooperação nas Áreas de Política, Defesa e Segurança, reuniram-se duas vezes para encontrar uma forma de apoiar as forças de segurança de Moçambique. Após a sua primeira reunião, em 19 de Maio de 2020, a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da Troika do Órgão Extraordinário da SADC solicitou a Moçambique que preparasse um roteiro para combater a insurgência em Cabo Delgado e pediu aos Estados membros da SADC que apoiassem Moçambique na sua luta contra os grupos terroristas (Chikohomero 2020). A segunda reunião foi a Cimeira Extraordinária da Troika mais a Brigada da Força de Intervenção de Tropas – Países Contribuintes da Troika (Malawi, Tanzânia e África do Sul), RDC e Moçambique, realizada em Gaborone, no Botswana, a 27 de Novembro de 2020, onde Moçambique esteve representado pelo seu ministro da Defesa, Jaime Bessa Augusto Neto.

Para além destes esforços, numa carta datada de 16 de Setembro de 2020, a ministra moçambicana dos Negócios Estrangeiros, Verónica Macamo, solicitou à UE apoio logístico e formação especializada para combater a insurgência terrorista em Cabo Delgado (Lisboa 2020). Em Outubro de 2020, a UE confirmou que iria fornecer formação, logística e serviços médicos para apoiar os militares moçambicanos (Chingotuane et al 2021:13).

## A participação dos actores internacionais e regionais

Esta terceira fase foi despoletada por dois ataques à cidade de Palma no espaço de três meses. O primeiro ataque ocorreu a 1 de Janeiro de 2021, a cerca de cinco quilómetros do local onde está a ser construída a fábrica de GNL, na península de Afungi. Devido à proximidade do ataque à área de implementação do projecto, a Total foi obrigada a evacuar os seus funcionários estrangeiros e a enviar os trabalhadores moçambicanos de volta às suas áreas de origem, suspendendo as suas actividades até que a segurança fosse garantida (VOA 2021). Na sequência do ataque, as FDS/SDF levaram a cabo operações que culminaram com a expulsão e perseguição dos atacantes. O segundo ataque ocorreu a 24 de Março de 2021, a mesma data em que a Total anunciou que retomaria as suas actividades em Afungi no final de Março.

Nyusi apercebeu-se de que Moçambique não podia combater o terrorismo sozinho e procurou imediatamente o apoio dos EUA. No dia seguinte, a 25 de Março de 2021, o governo dos EUA e o governo de Moçambique lançaram um programa de formação conjunta de dois meses, Joint Combined Exchange Training (JCET), no âmbito do qual as Forças de Operações Especiais dos EUA treinaram fuzileiros navais moçambicanos durante dois meses (Embaixada dos EUA em Maputo 2021a). A 9 de Agosto de 2021, ambos os governos lançaram um segundo programa militar de Joint Combined Exchange Training (JCET), no âmbito do qual as Forças de Operações Especiais dos EUA treinaram mais de 100 comandos e rangers ou guardas moçambicanos (Embaixada dos EUA em Maputo 2021b). A 31 de Janeiro de 2022, lançaram o terceiro programa Joint Combined Exchange Training (JCET) (Embaixada dos EUA em Maputo 2022). O governo dos EUA também forneceu equipamento médico e de comunicações.

O CNDS reuniu-se a 9 de Abril de 2021 para discutir a situação em Cabo Delgado e a necessidade de aceitar o apoio militar de parceiros externos (Beula 2021).

A 03 de Abril de 2021, Nyusi reuniu-se com o Conselho de Estado para pedir aconselhamento sobre a possibilidade de admitir forças estrangeiras em Cabo Delgado (Presidência moçambicana 2021). O governo moçambicano foi forçado a reconhecer que precisava urgentemente de apoio internacional. A escolha era difícil: ou se abria a uma parceria coordenada, cooperativa e colaborativa com actores externos, ou teria de aumentar muito o seu próprio investimento em segurança. Dado o interesse demonstrado por Estados como o Ruanda, EUA, Portugal e outros, bem como por organizações internacionais como a SADC, a ONU e a UE, em fornecer apoio material, financeiro e técnico, Nyusi decidiu pedir assistência internacional adicional.

Duas semanas após o ataque a Palma, a 8 de Abril de 2021, a 'Dupla Troika da SADC' reuniu-se em Maputo para discutir medidas conjuntas de combate ao terrorismo em Cabo Delgado. Ordenou o envio de uma missão de apuramento de factos para Moçambique, a convocação de uma Reunião Extraordinária do Comité Ministerial do Órgão até 28 de Abril de 2021, e outra Cimeira Extraordinária da Troika do Órgão a realizar em Moçambique a 29 de Abril de 2021 (Madzimure 2021). Após vários adiamentos, o governo moçambicano interpretou a tomada de decisão da SADC sobre a intervenção do EV em Moçambique como lenta e hesitante, quando Moçambique estava a precisar desesperadamente de apoio. Após meses de deliberações e desacordos, uma Cimeira Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da SADC, realizada em Maputo a 23 de Junho de 2021, decidiu finalmente enviar uma missão de manutenção da paz para Moçambique (Southern African Research and Documentation Centre 2022).

Entretanto, após o ataque a Palma, a 28 de Abril de 2021, Nyusi voou para o Ruanda e pediu ajuda ao Presidente Paul Kagamé. Apenas dez dias depois, uma equipa de reconhecimento de oficiais ruandeses chegou a Cabo Delgado, e uma segunda delegação de 35 oficiais ruandeses chegou a Pemba a 23 de Junho. Pouco depois, os Serviços Nacionais de Inteligência e Segurança do Ruanda (NISS) e o Departamento de Inteligência Militar (DMI) começaram a operar em Cabo Delgado, em estreita cooperação com as FDS.

Em 9 de Julho de 2021, o Ruanda enviou a sua primeira força – um contingente de 1 000 oficiais das Forças de Defesa do Ruanda (RDF) e da Polícia Nacional do Ruanda (RNP). Em dois meses, expulsaram o al Shabaab da maior parte de Mocímboa da Praia e de Palma. É de notar que o problema não foi erradicado – pelo contrário, os rebeldes foram deslocados para outras áreas. Alguns analistas questionaram o destacamento ruandês com base no facto de a SADC se estar a preparar para enviar a sua missão de manutenção da paz para Moçambique. A Missão da SADC em Moçambique (SAMIM) foi aprovada a 23 de Junho de 2021. Após alguns atrasos, começou a chegar a Moçambique a 26 de Julho, e a missão foi formalmente lançada a 9 de Agosto de 2021 (Chingotuane et al 2021:18).

Na sequência do pedido de apoio de Verónica Macamo, o Conselho Europeu decidiu criar uma missão de formação militar em Moçambique (EUTM-Mozambique) em Julho de 2021 (CE 2021). A missão foi oficialmente lançada em Katembe em 3 de Novembro de 2021. Dez membros da UE (Portugal, Espanha, Itália, Finlândia, Estónia, Áustria, Bélgica, Grécia, Roménia e França) estão envolvidos na missão e enviaram soldados para Moçambique. A missão tem um mandato de dois anos e o seu objectivo estratégico central é reforçar a capacidade das unidades das forças armadas moçambicanas que farão parte de uma futura Força de Reacção Rápida (allAfrica 2022). A EUTM Moçambique formará 11 companhias: cinco companhias de fuzileiros navais e seis companhias de forças especiais do Exército (EUTMission-Moz 2022).

Como é evidente pelo acima exposto, existem numerosos actores envolvidos no combate ao EV e na melhoria da segurança em Cabo Delgado. No entanto, os combates continuam bastante intensos nos distritos de Nangade e Macomia, que estão sob controlo dos SAMIM. Em Maio de 2022, estes eram os únicos distritos de Cabo Delgado considerados inseguros devido à presença de terroristas (Achá 2022). Apesar dos relatos de ataques esporádicos, a situação nos distritos de Palma e Mocimboa da Praia – que estão sob o controlo das forças ruandesas – melhorou (Hanlon 2022). No entanto, o problema não foi erradicado – pelo contrário, a insurgência mudou de carácter. A região não pode ser considerada completamente segura, pois nalgumas zonas a violência ainda prevalece. Os grupos terroristas perderam a iniciativa e a capacidade de realizar grandes incursões, mas continuam vivos e activos, tendo adoptado a tática de se misturarem com as populações locais. A curto prazo, a abordagem de segurança obteve resultados satisfatórios. No entanto, não garante a segurança a médio e longo prazo, uma vez que as causas, os motores e os factores de desencadeamento do conflito continuam presentes e, em alguns casos, agravaram-se com o desenrolar do conflito. A questão que se coloca é a seguinte: Até que ponto a abordagem de segurança conseguiu reduzir o EV em Cabo Delgado? E poderá o EV ser eliminado apenas com uma abordagem de segurança? A resposta é simples: o extremismo e o EV não podem ser eliminados apenas pela força.

## Passar do contraterrorismo para o CEV?

O governo moçambicano está bem ciente de que a força, por si só, não eliminará o EV em Cabo Delgado. No entanto, ainda não está a aplicar uma estratégia de CEV que trate explicitamente do extremismo, da radicalização e do EV. Embora a abordagem militar desempenhe claramente um papel vital, há que reconhecer que não pode impedir ou eliminar a propagação de ideias e o processo de radicalização. Também não pode pacificar comunidades com queixas profundamente enraizadas, devido a problemas estruturais ou conjunturais. Não pode apagar a insatisfação criada por promessas não cumpridas e percepções de marginalização e exclusão social. Não é eficaz para lidar com pessoas altamente motivadas que foram ensinadas a acreditar no martírio. Qualquer tentativa viável de dissuadir o extremismo interno e o radicalismo islâmico deve centrar-se em estratégias de CEV.

Por conseguinte, a actual estratégia de contraterrorismo deve ser alterada para uma estratégia de CEV – por outras palavras, o contraterrorismo deve ser apenas uma pequena componente de uma estratégia de CEV mais vasta. O contraterrorismo está centrado em impedir actos de terrorismo por parte daqueles que já atingiram a fase de jihadização, enquanto o CEV aborda todas as etapas do processo de radicalização. Esta última concepção não é amplamente apoiada por académicos e especialistas. Alguns acreditam que as fases iniciais da radicalização são adequadas para uma estratégia de PEV. Mirchandani (2017:4) argumenta que, embora alguns acreditem que os dois termos têm significados diferentes, com a PEV vista como proativa e o CEV como reactiva, são bastante sinónimos, uma vez que ambos incluem medidas preventivas que visam abordar as queixas estruturais sociais, económicas e políticas que conduzem à radicalização. A principal diferença é que o termo ‘Prevenir o Extremismo Violento’ ganhou força no seio da ONU e entre os países europeus, ao passo que o termo ‘Combater o Extremismo Violento’ é maioritariamente utilizado nos EUA. Neste capítulo, a posição de Mirchandani é considerada a mais adequada.

Assumindo a posição de Mirchandani, acreditamos que o CEV envolve acções como as definidas pelo Plano de Acção para Prevenir o Extremismo Violento, adoptado pela Assembleia Geral da ONU em 2015. O plano afirma que é necessário adoptar uma abordagem mais abrangente que inclua não só medidas de contraterrorismo contínuas e essenciais baseadas na segurança, mas também medidas preventivas sistemáticas que abordem directamente os determinantes do EV. O plano defende que a luta contra o EV só será eficaz se as políticas nacionais de desenvolvimento estiverem alinhadas com os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Além disso, defende a necessidade de reforçar a governação, inculcar o respeito pelos direitos humanos e o Estado de direito, capacitar os jovens, envolver as comunidades, capacitar as mulheres através da igualdade de género, melhorar a educação e criar emprego.

As estratégias de prevenção/combate do extremismo violento foram concebidas por académicos, governos, organizações intergovernamentais (OIG) e organizações não governamentais (ONG).

Em 2016, o PNUD publicou um documento intitulado ‘Prevenir o extremismo violento através da promoção do desenvolvimento inclusivo, da tolerância e do respeito pela diversidade: Uma resposta ao desenvolvimento para combater a radicalização e o extremismo violento’. O documento contém uma série de ‘blocos de construção’ para estratégias de prevenção do extremismo violento. O documento aconselha os intervenientes a concentrarem-se no aumento

das oportunidades económicas; na melhoria da participação na tomada de decisões; no reforço do Estado de direito; na luta contra a corrupção; no reforço da capacidade institucional a nível local para prestar melhores serviços públicos e maior segurança; na melhoria da sensibilização para o respeito dos direitos humanos; no desenvolvimento de um discurso alternativo através dos meios de comunicação social tradicionais e sociais; e na adopção de programas para reforçar a resiliência das comunidades. Outros documentos da ONU sublinham a importância de utilizar a educação, o desporto, a cultura e outros meios para prevenir e combater o EV. Tendo em conta todas estas perspectivas, é óbvio que muitas estratégias têm sido aplicadas a PCEV. Estas podem ser resumidas numa grande roda de abordagens, conforme apresentada na Figura 1.

Temos de questionar se o governo moçambicano está a usar algum destes elementos ou abordagens na sua campanha contra os extremistas em Cabo Delgado. A resposta é que a maioria das abordagens apresentadas na roda estão completamente ausentes dos esforços de combate ao terrorismo adoptados até à data, e a consciência da sua importância ainda permanece nebulosa. Apesar disso, o governo moçambicano tem feito um esforço para ajustar a sua abordagem de segurança altamente centrada no CEV. Embora longe de uma estratégia de CEV completa, algumas decisões e acções mostram que o governo está a caminhar nessa direcção. De facto, estão em curso muitas iniciativas que poderiam ser incluídas no conceito de CEV, tais como:

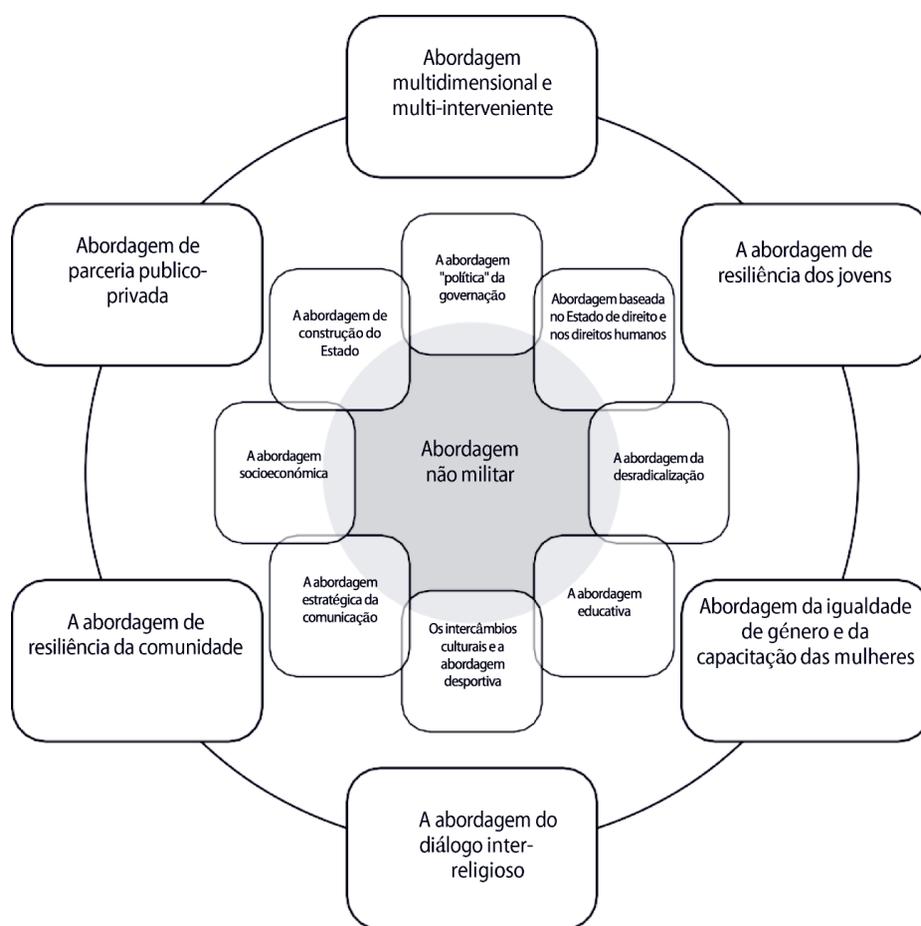
### **Desenvolvimento institucional:**

- A 12 de Maio de 2020, o Conselho de Ministros criou a Agência de Desenvolvimento Integral do Norte (ADIN) para impulsionar o desenvolvimento económico em Cabo Delgado, Niassa e Nampula e promover a criação de emprego para os jovens, como forma de os desencorajar a aderir a grupos terroristas. A ADIN reconhece a necessidade de uma abordagem holística e multidisciplinar à insurgência armada em Cabo Delgado e tem quatro pilares principais: 1) assistência humanitária, 2) desenvolvimento económico, 3) resiliência da comunidade; e 4) comunicação
- Em 2021, o governo encarregou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável (FNDS) de coordenar os projectos de recuperação de Cabo Delgado, em parceria com a ADIN.
- O FNDS procura promover e financiar programas e projectos que garantam um desenvolvimento sustentável, harmonioso e inclusivo, com especial ênfase nas zonas rurais.
- Outro importante actor envolvido na assistência humanitária é o Instituto Nacional de Gestão e Redução do Risco de Desastres (INGD), criado a 28 de Dezembro de 2020 pelo Decreto Presidencial nº 41/2020. O INGD recebe e canaliza o apoio às vítimas de terrorismo, contribui para o processo de reintegração social dos afectados nas comunidades e presta assistência às comunidades nas aldeias de reassentamento e noutras locais onde existam deslocados internos. Esta instituição tem por missão implementar a Política e Estratégia de Gestão de Deslocados Internos (PEGDI).

### **Estratégias e planos:**

- A 21 de Setembro de 2021, o Governo moçambicano adoptou o Plano de Reconstrução de Cabo Delgado (PRCD) para o período 2021-2024, que visa criar as condições humanitárias, sociais e económicas para a normalização da vida nas zonas afectadas. O plano envolve a regeneração da administração pública, instalações de saúde, escolas, energia, abastecimento

Figura 1: Abordagens ao CEV sugeridas por vários documentos da ONU



Fonte: Elaborado pelos autores.

de água, saneamento, telecomunicações, vias de acesso, identificação civil, apoio psicossocial e autoemprego, especialmente para os jovens (Anacleto 2021).

- Em 8 de Setembro de 2021, o governo anunciou uma Política e Estratégia para a Gestão das Pessoas Deslocadas Internamente (PEGDI), destinada a mitigar os efeitos adversos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos e catástrofes naturais ou provocadas pelo homem. As pessoas deslocadas em situações vulneráveis beneficiam de assistência.
- Em 21 de Junho de 2022, o governo aprovou o Programa de Resiliência e Desenvolvimento Integrado do Norte (PREDIN), anteriormente conhecido como Estratégia de Resiliência e Desenvolvimento Integrado do Norte (ERDIN), criado em Novembro de 2021. Este tem três pilares, nomeadamente (1) Apoio à construção da paz, segurança e coesão social; (2) Reconstrução do contrato social entre o Estado e a população; e (3) Recuperação económica e resiliência (Beula 2022). O objectivo é abordar as raízes da pobreza, exclusão, desigualdade, capital humano deficiente e a falta de ganhos de desenvolvimento no Norte (República de Moçambique 2021).

## **Projectos de desenvolvimento:**

Para além do acima mencionado, o governo moçambicano está a implementar vários projectos específicos em Cabo Delgado e nas províncias vizinhas de Nampula e Niassa. Estes incluem o Projecto Mozland (Terra Segura), financiado pelo Banco Mundial no âmbito do Plano de Resposta de Emergência no Norte de Moçambique, e sob a égide da ADIN; e o Projecto MOZNorte (ou Projecto de Resiliência Rural no Norte de Moçambique), destinado a melhorar as condições socioeconómicas das populações que vivem no norte do país. Muitos outros projectos estão actualmente em curso, implementados pelo Estado ou realizados por parcerias entre o Estado e o sector privado, actores internacionais ou ONG locais.

Todas estas iniciativas demonstram que o governo aceitou, ainda que timidamente, que a solução para o EV em Cabo Delgado passa pela adopção de abordagens multisectoriais, multidimensionais e multilaterais. O problema que subsiste é que estas abordagens não estão a ser integradas numa estratégia única, o que dá origem a uma vasta gama de iniciativas e projectos dispersos e descoordenados. Por exemplo, várias agências intergovernamentais internacionais e ONG locais e internacionais estão a levar a cabo projectos separados e individuais destinados a melhorar as condições de vida dos habitantes dos distritos afectados pela insurgência. O PREDIN pode ser visto como o Plano Diretor do CEV para Cabo Delgado e outras províncias do norte, mas ainda está a dar os primeiros passos. A sua aprovação demorou demasiado tempo e o financiamento ainda é irrealisticamente fraco.

As abordagens adoptadas até agora carecem de vários elementos-chave de uma estratégia eficaz de PCEV:

- Estes programas e projectos não estão activos em comunidades em risco de violência armada. Apesar de terem sido identificadas as regiões e as comunidades mais expostas ao risco de recrutamento e de influência para o EV, não foram introduzidos programas específicos para chegar a estas comunidades vulneráveis;
- Não tiram partido do trabalho e da capacidade da sociedade civil para combater o EV;
- A abordagem actual procura responder às necessidades actuais e não promove soluções a longo prazo;
- Não há partilha de conhecimentos entre as agências governamentais criadas para combater o EV e as OSC, as universidades e o sector privado;
- Não existe uma colaboração eficaz entre as agências governamentais criadas para combater o EV e as OSC, as universidades e o sector privado;
- Não há esforços para melhorar a coordenação das partes interessadas no que respeita às abordagens de PCEV;
- Não existe um alinhamento entre as estratégias e programas de desenvolvimento nacional com as iniciativas de PCEV;
- Os programas para chegar aos jovens ainda não estão desenvolvidos;
- Os programas de promoção do diálogo inter-étnico 'inclusivo' não são considerados importantes; e
- Há pouco interesse em financiar estudos independentes que poderiam fornecer melhores dados e propor intervenções mais eficazes contra o EV.

## **Conclusão**

Nos últimos cinco anos, Moçambique tem estado a combater o ASWJ com uma abordagem de segurança predominantemente militar ou 'dura', baseada no conceito de terrorismo nacional. Embora extremamente importante, esta abordagem não tem tido em conta as muitas causas, razões e factores desencadeantes que tornaram possível que a ASWJ se estabelecesse em Cabo Delgado. A abordagem militar ou de segurança adoptada é uma solução simples para um problema complexo. Não conseguiu travar o problema e, em certa medida, ajudou a alimentar o conflito. As medidas tomadas pelo governo moçambicano têm sido lentas e exigem um certo grau de investimento a nível local. Aprendendo com os seus erros, bem como com as experiências e estratégias de outros países, o governo moçambicano deve mudar a sua abordagem para uma estratégia de CEV adequada - por outras palavras, uma abordagem multidisciplinar, multidimensional e multisectorial. Terá de ser concebida e implementada uma nova perspectiva holística.

Analisando de perto a resposta de Moçambique, é evidente que muitos elementos de abordagens eficazes de CEV estão ausentes da estratégia do governo. Até agora, a sua resposta tem-se centrado na abordagem de questões socioeconómicas, através de programas concebidos para criar empregos, desenvolver competências de emprego, financiar actividades produtivas e melhorar os meios de subsistência locais. Embora estas iniciativas possam ser vistas como uma solução rápida num ambiente de desigualdade económica, é pouco provável que resolvam os problemas relacionados com o incitamento ao ódio, a manipulação religiosa, os sentimentos de vingança devido à guerra civil e outros problemas não económicos associados à radicalização e ao EV. Além disso, estas abordagens colocam mais ênfase no apoio dos doadores, tornando-as assim sujeitas a interesses estrangeiros. Os recursos de Moçambique para abordar os problemas em Cabo Delgado são obviamente limitados, mas altos níveis de dependência de actores externos não são desejáveis ou estrategicamente viáveis. É necessário encontrar soluções internas a curto, médio e longo prazo.

As mudanças transformacionais podem ser efectuadas a três níveis. O primeiro é a nível das políticas públicas e da estratégia de desenvolvimento, com o objectivo de reduzir os desequilíbrios regionais. O segundo é o nível da governação, que visa reunir os actores políticos e criar espaço para uma governação participativa. O terceiro é o nível do diálogo inter-religioso.

Embora o governo tenha começado a reconhecer os factores internos que ajudaram a alimentar o EV, algumas figuras dentro e fora do governo ainda se recusam a fazê-lo. Em vez disso, o governo deve reconhecer plenamente as causas do EV e os riscos potenciais de radicalização, a fim de melhorar as suas estratégias de combate ao EV onde este floresceu e impedir que se enraíze noutras áreas. É necessário reconhecer que as causas, as razões e os factores desencadeantes do EV devem ser tratados através de iniciativas credíveis, sustentáveis e duradouras. As mudanças cosméticas efectuadas por razões de conveniência política acabarão por produzir resultados negativos. Por exemplo, a SAMIM e o contingente ruandês estão a conduzir operações puramente militares, negligenciando os aspectos não militares do EV. No entanto, para que uma solução cooperativa, colaborativa e coordenada seja bem sucedida, terá também de atender a iniciativas não militares.

## Referências

- Achá, H. (2022), Terroristas continuam em Macomia e Nangade. <https://www.opais.co.mz/terroristas-continuum-em-macomia-e-nangade/>
- Anacleto, D. (2021, Outubro 7). Cabo Delgado: Lançado plano de reconstrução no contexto do terrorismo. DW. <https://www.dw.com/pt-002/cabo-delgado-lan%C3%A7ado-plano-de-reconstru%C3%A7%C3%A3o-no-contexto-do-terrorismo/a-59436239>, Accessed on 04.05.2022
- ASQ. (n.d.) What is root cause analysis (RCA)? <https://asq.org/quality-resources/root-cause-analysis>
- Bande, A. % Constantino, L. (2021). Controlo Externo da Despesa de Defesa e Segurança: Quanto e como gasta o Estado com a guerra de Cabo Delgado? Centro de Integridade Publica, Maputo.
- Bassist, R. (2021, July 22). For Mozambique’s government, is radical Islam exclusively a security issue?, *Ifriqiya*, 6(3), Tel Aviv University.
- Beula, E. (2021). Combate ao Extremismo Violento e Terrorismo: Mais uma reunião do CNDS termina sem decisão para Cabo Delgado, *Política Moçambicana*, 3(108), Centro para Democracia e Desenvolvimento, Maputo.
- Beula, E. (2022), Finalmente ... Governo aprova Programa de Resiliência e Desenvolvimento Integrado do Norte, *Política Moçambicana*, 4(359), Centro para Democracia e Desenvolvimento, Maputo.
- Bonate, L.J. K.(2019). Why the Mozambican government’s alliance with the Islamic Council of Mozambique might not end the insurgency in Cabo Delgado, Zitamar News. <https://zitamar.com/mozambican-governments-alliance-islamic-council-mozambique-might-not-end-insurgency-cabo-delgado/>
- Bonate, L.J.K. 2020. Cabo Delgado como um Catálogo de Falhas, Mesa Redonda de ASA-EUA (African Studies Association US) acerca da crise em Cabo Delgado, 19 de Novembro.
- Bussoti, L. (2022). Internationalising the Mozambique insurgency. Australian Institute of International Affairs. [www.internationalaffairs.org.au](http://www.internationalaffairs.org.au)
- De Cherisey, E. (2021, December 8). Mozambique’s bush war from the sky. Timesaero-space. <https://www.timesaerospace.aero/features/defence/mozambiques-bush-war-from-the-sky>
- Chikohomero, R. (2020, June 2 ). Can SADC come to Mozambique’s rescue? Institute for Security Studies. <https://issafrica.org/iss-today/can-sadc-come-to-mozambiques-rescue>
- Chinaka, C., Wroughton, L. & Warrick, J. (2020). An Islamist insurgency in Mozambique is gaining ground – and showing a strong allegiance to the Islamic State. *The Washington Post*. [https://www.washingtonpost.com/world/africa/mozambique-insurgents-islamic-state/2020/11/13/82d3bc8a-2460-11eb-9c4a-0dc6242c4814\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/africa/mozambique-insurgents-islamic-state/2020/11/13/82d3bc8a-2460-11eb-9c4a-0dc6242c4814_story.html).
- Chingotuane, E. van F., Sidumo, E.R.I., Hendricks, C. & Van Nieuwkerk, A. (2021). Strategic options for managing violent extremism in southern Africa: The case of Mozambique. Situation Report, Friedrich-Ebert-Stiftung, Maputo.
- Club of Mozambique. (2018, January 16). Tanzania, Mozambique sign MoU in curbing terrorism, drugs trafficking. <https://clubofmozambique.com/news/tanzania-mozambique-sign-mou-in-curbing-terrorism-drugs-trafficking/>
- Deutsche Welle (DW). (2020). Filipe Nyusi: Terrorismo em Cabo Delgado tem ‘mão estrangeira’. <https://www.dw.com/pt-002/filipe-nyusi-terrorismo-em-cabo-delgado-tem-m%C3%A3o-estrangeira/a-55963995>

## A DINÂMICA DO PCEV EM CABO DELGADO

- Estelle, E. (2021, June 16). The Islamic State resurges in Mozambique: What happens there could decide the fate of terrorism – or peace – in Africa. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2021/06/16/mozambique-islamic-state-terrorism-france-total/>
- European Council (2021). Mozambique: EU sets up a military training mission to help address the crisis in Cabo Delgado. Press release. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/12/mozambique-eu-launches-a-military-training-mission-to-help-address-the-crisis-in-cabo-delgado/>.
- European Union Training Mission in Mozambique (EUTM). (2022). About European Union Training Mission in Mozambique. [https://www.eeas.europa.eu/eutm-mozambique/about-european-union-training-mission-mozambique\\_en?s=4411](https://www.eeas.europa.eu/eutm-mozambique/about-european-union-training-mission-mozambique_en?s=4411)
- European Union Training Mission in Mozambique (EUTM). (2022). Factsheet. [https://www.eeas.europa.eu/eutm-mozambique/factsheet-eu-training-mission-mozambique\\_en?s=4411](https://www.eeas.europa.eu/eutm-mozambique/factsheet-eu-training-mission-mozambique_en?s=4411).
- Evidências (2022). Estado Islâmico reivindica primeiro ataque terrorista em Nampula. <https://evidencias.co.mz/2022/06/23/estado-islamico-reivindica-primeiro-ataque-terrorista-em-nampula/>.
- Faulkner, C. (2022). Undermining democracy and exploiting clients: The Wagner Group's nefarious activities in Africa. *Combating Terrorism Center at West Point*, 15(6). <https://ctc.westpoint.edu/undermining-democracy-and-exploiting-clients-the-wagner-groups-nefarious-activities-in-africa/>
- Frazer, O. & Nünlist, C. (2015, December). The concept of countering Violent Extremism. *CSS Analyses in Security Policy*, 183. Zurich.
- Global Risk Insights. (2022). Mozambique and the Fight against Insurgency. <https://globalrisksinsights.com>.
- Habibe, S., Forquilha, S. & Pereira, J. (2019). Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique: O Caso de Mocímboa da Praia, Cadernos IESE nº17, Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Maputo.
- Hanlon, J. (2022), Mozambique news reports & clippings, no 586.
- Haysom, S. (2018). Where crime compounds conflict: Understanding northern Mozambique's vulnerabilities. Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Geneva.
- Howcroft, J. (2016). The strategy and tactics of terrorism. In J.K. Wither and S. Mullins (Eds.), *Combating transnational terrorism*. Procon.
- Lisboa, O. (2021). Executivo moçambicano apresenta plano de reconstrução de Cabo Delgado, RFI. <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20210922-executivo-mo%C3%A7ambicano-apresenta-plano-de-reconstru%C3%A7ao-de-cabo-delgado>
- Lisboa, O. (2020). Moçambique pede apoio logístico à União Europeia para combater terrorismo. <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20200923-uni%C3%A3o-europeia-apoia-mo%C3%A7ambique-no-combate-ao-terrorismo>
- Lusa (2020). Criada rede inter-religiosa para travar violência em Cabo Delgado. [https://www.sapo.pt/noticias/atualidade/criada-rede-inter-religiosa-para-travar\\_5fb8163f5615e545a1c42a63](https://www.sapo.pt/noticias/atualidade/criada-rede-inter-religiosa-para-travar_5fb8163f5615e545a1c42a63)
- Lusa (2021), Cabo Delgado: Momade apela ao Governo para pedir ajuda internacional. <https://www.dw.com/pt-002/cabo-delgado-momade-apela-ao-governo-para-pedir-ajuda-internacional/a-57110994>
- Lusa (2022). Moçambique: Governo quer legalizar milícias em Cabo Delgado. <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-governo-quer-legalizar-mil%C3%ADcias-em-cabo-delgado/a-61737499>.
- Madzimore, J. (2021), Zimbabwe: Moza Troika Postponed. *The Herald*. <https://allafrica.com/stories/202104290396.html>.

- Maquenzi, J.E. & Feijó, J. (2019). Pobreza, desigualdades e conflitos no norte de Cabo Delgado. Observador Rural, Documento de Trabalho nº76, Observatório do Meio Rural.
- Matsinhe, D.M. & Valoi, E. (2019, October). The genesis of insurgency in northern Mozambique Southern Africa Report 27, Institute for Security Studies.
- Miguel, R. (2021). Tete: Ministro moçambicano do Interior orienta a polícia a travar o alastramento do terrorismo. <https://www.voaportugues.com/a/tete-ministro-mo%C3%A7ambicano-do-interior-orienta-a-pol%C3%ADcia-a-travar-o-alastramento-do-terrorismo-/5989013.html>
- Mirchandani, M. (2017, September 1). Countering Violent Extremism: Lessons for India. ORF Special Report No 41. Observer Research Foundation, New Delhi.
- Ministry for Europe and Foreign Affairs. (n.d.). Country Files: Mozambique. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/mozambique/>.
- Nhamirre, B. (2020). Resort to private military companies to fight the insurgency in Cabo Delgado: without transparency and with disastrous results, Centro de Integridade Pública (CIP), Maputo. <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/12/insurgency-in-Cabo-Delgado.pdf>.
- Omar, O. (2020). Terrorismo em Cabo Delgado: Nyusi denuncia tentativa de recrutamento de jovens em Nampula, Carta de Moçambique. <https://cartamz.com/index.php/empresas-marcas-e-pessoas/item/6578-terrorismo-em-cabo-delgado-nyusi-denuncia-tentativa-de-recrutamento-de-jovens-em-nampula>.
- Opperman, J. (2019, October 14). An expanded Russian interest in northern Mozambique could be a new game changer. *Daily Maverick*. <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-10-14-an-expanded-russian-interest-in-northern-mozambique-could-be-a-new-game-changer/>
- Osborn, A.E. & Stewart, P. (2015, September 30). Russia begins Syria air strikes in its biggest Mideast intervention in decades. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-russia-idUSKCN0RU0MG20150930>
- Presidency of the Republic of Mozambique. (2021). Presidente da Republica dirige V Reunião do Conselho do Estado. <https://www.presidencia.gov.mz/por/Actualidade/Presidente-da-Republica-dirige-V-Reuniao-do-Conselho-do-Estado/>
- Protection Group International. (2021), Salafi-jihadism in Africa 20 years after 9/11: ISIS in Mozambique and the DRC. <https://www.pgiti.com/blog/salafi-jihadism-africa-20-years-after-9-11-isis-mozambique-drc/>
- Republic of Mozambique. (2021, Novembro). Estratégia de Resiliência e Desenvolvimento Integrado do Norte de Moçambique.
- Southern African Research and Documentation Centre (SARDC). (2022), SADC to hold an extraordinary summit of heads of state and government to review progress of the SADC Mission in Mozambique (SAMIM). <https://www.sardc.net/en/southern-african-news-features/sadc-to-hold-an-extraordinary-summit-of-heads-of-state-and-government-to-review-progress-of-the-sadc-mission-in-mozambique-samim/>
- The Economic Times*. (2022). Back from Mozambique, mercenary sees ‘only hardships’ for insurgent-hit north. <https://m.economictimes.com/news/defence/back-from-mozambique-mercenary-sees-only-hardships-for-insurgent-hit-north/article-show/82214280.cms>.
- US Embassy Maputo. (2021a). Press release: U.S. Government provides military training to Mozambican Marines. <https://mz.usembassy.gov/us-government-provides-military-training-to-mozambican-marines/>

## A DINÂMICA DO PCEV EM CABO DELGADO

- UA Embassy Maputo. (2021b). US Government provides additional military training to mozambican Armed Forces. <https://mz.usembassy.gov/us-government-provides-additional-military-training-to-mozambican-armed-forces/>
- US Embassy Maputo. (2022). US Government launches third military exercise with Mozambican armed forces. <https://mz.usembassy.gov/us-government-launches-third-military-exercise-with-mozambican-armed-forces/>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2015). Preventing and responding to violent extremism in Africa: a development approach. Regional and Multi-Country Project Document.
- UNDP. (2016). Preventing violent extremism through promoting inclusive development, tolerance and respect for diversity: A development response to addressing radicalization and violent extremism.
- UNDP. (2017). Journey to extremism in Africa: Drivers, incentives and the tipping point for recruitment. Regional Bureau for Africa.
- Visão. (2020). Moçambique/Ataques: Conselho de Defesa e Segurança admite agressões ‘terroristas’ em Cabo Delgado. <https://visao.sapo.pt/atualidade/mundo/2020-04-23-mocambique-ataques-conselho-de-defesa-e-seguranca-admite-agressoes-terroristas-em-cabo-delgado/>
- Visão. (2022). Moçambique/Ataques: Conselho de Defesa e Segurança admite agressões ‘terroristas’ em Cabo Delgado. <https://www.impala.pt/noticias/politica/mocambiqueataques-conselho-de-defesa-e-seguranca-admite-agressoes-terroris-tas-em-cabo-delgado/>
- Voa. (2021). Ataques perto do projecto de gás liquefeito em Cabo Delgado levantam incertezas quanto ao futuro. [https://macua.blogs.com/mocambique\\_para\\_todos/2021/01/ataques-perto-do-projecto-de-g%C3%A1s-liquefeito-em-cabo-delgado-levantam-incertezas-quanto-ao-futuro.html](https://macua.blogs.com/mocambique_para_todos/2021/01/ataques-perto-do-projecto-de-g%C3%A1s-liquefeito-em-cabo-delgado-levantam-incertezas-quanto-ao-futuro.html)
- Weimer, B. (2018). Vampires, Jihadists and structural violence in Mozambique: Reflections on violent manifestations of local discontent and their implications for peacebuilding.
- Zenn, J. (2020, May 26). ISIS in Africa: The Caliphate’s next frontier. Newlines Institute. <https://newlinesinstitute.org/isis/isis-in-africa-the-caliphates-next-frontier/>
- Zitamar News. (2021). DAG mercenaries to leave Cabo Delgado in April as Mozambique’s military takes over. <https://zitamar.com/dag-mercenaries-to-leave-cabo-delgado-in-april-as-mozambiques-military-takes-over/>

# 9

## **Implementação de uma resposta regional ao extremismo violento e ao terrorismo: a Missão da SADC em Moçambique (SAMIM)**

*William John Walwa e Gabriel Malebang*

**A** ÁFRICA AUSTRAL foi atingida pela primeira vez pelo terrorismo em 1998, com os atentados bombistas contra as embaixadas dos EUA na Tanzânia e no Quênia. Desde então, os elementos radicais continuaram a expandir-se. A região alberga actualmente grupos terroristas notáveis, como as Forças Democráticas Aliadas (ADF) na RDC e Ahlu Sunna Wal Jammah (ASWJ) em Moçambique, que operam no leste da RDC e no norte de Moçambique, historicamente instáveis, respectivamente (Cawthra 2008; Rich 2022).

Em 15 de Julho de 2021, com a aprovação do governo moçambicano, a SADC enviou 2.000 militares de oito Estados membros da SADC para a província de Cabo Delgado, no norte de Moçambique, sob a forma da Missão da SADC em Moçambique (SAMIM). O seu objectivo era neutralizar a insurgência extremista em Moçambique e impedir a sua propagação a outros Estados membros da SADC. Uma semana antes, o Ruanda, um país não membro da SADC, tinha enviado 1.000 tropas para Cabo Delgado, na sequência de um acordo com o governo moçambicano (Zitmar 2022).

A região da SADC tem um historial de guerra e conflito, durante a luta pela independência e no período pós-independência. O apartheid e a Guerra Fria por procuração atrasaram a independência da África do Sul e da Namíbia; estes dois Estados membros da SADC foram os dois últimos países africanos a alcançar a independência (Massangaie 2018; Albuquerque & Wiklund 2015; Desmidt 2017). A persistência do regime do apartheid na África do Sul desencadeou instabilidade em vários países vizinhos, como Angola e Moçambique. A RDC aderiu à SADC em 1998, após a queda de Mobutu Sese Seko, e tem-se mantido instável desde então. Outros Estados membros, por exemplo, o Madagáscar e o Lesoto, assistiram a tomadas de poder militares, apesar da adopção de uma governação democrática na década de 1990 (Cawthra 2008).

Embora a Guerra Fria e o apartheid tenham terminado há mais de três décadas, ainda não foi possível alcançar uma paz sustentável. Anteriormente, os conflitos e as guerras na região eram motivados por factores políticos e étnicos. No entanto, estes conflitos tornaram-se agora ideológicos, de tal forma que elementos extremistas começaram a manifestar-se nos conflitos existentes e em áreas historicamente instáveis. A SADC tem as suas origens nos Estados da Linha da Frente, uma coligação política informal de países independentes da África Austral que fazem fronteira com a África do Sul e a Rodésia. Formada na década de 1960, estava empenhada em pôr

## A MISSÃO DA SADC EM MOÇAMBIQUE (SAMIM)

fim ao apartheid e ao domínio da minoria branca. Os FLS/ELF incluíam Angola, Botswana, Lesoto e Moçambique, Tanzânia e Zâmbia. Após a independência da Rodésia em 1980, o Zimbabué tornou-se um membro proeminente.

No final da década de 1970, os Estados da Linha da Frente concordaram em colaborar também no desenvolvimento económico, o que resultou na formação da Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC), também em 1980. O número de membros aumentou para nove, com a inclusão do Malawi e da Suazilândia. A sua declaração de fundação intitulava-se 'África Austral: Rumo à Libertação Económica'. Como este título sugere, os seus principais objectivos eram diminuir a dependência da África do Sul do apartheid e estimular o desenvolvimento económico em toda a região.

No início da década de 1990, a SADCC decidiu consolidar-se num organismo de coordenação regional de pleno direito, a SADC. O número de membros foi alargado com a adesão da Namíbia, então recentemente independente. A África do Sul ainda não tinha aderido, mas esperava-se que o fizesse após a sua iminente transição para a democracia, o que veio a acontecer em 1994. Desde então, o número de membros da SADC aumentou para 16.

A transição para a SADC destinava-se a abordar a segurança conjunta e os problemas económicos que a região enfrentava numa nova era pós-libertação (Hammerstad 2003; Gosa 2014; Van Nieuwkerk 2011; Hull e Derblom 2009). A ideia era estabelecer uma organização regional com um mandato amplo que abrangesse a cooperação política e de segurança, a integração económica, a consolidação democrática e a resolução de conflitos (Massangaie 2018; Mbuende 2001; Vanheuke-lom e Bertelsmann-Scott 2016; Cawthra 2008). Isto também poderia ser concebido como uma transição do 'velho regionalismo' para um 'novo regionalismo', que reconhece o desenvolvimento económico na busca da integração regional (Mittelman 1996). Por conseguinte, tanto os factores políticos como económicos desempenharam um papel na génese e formação da SADC. Politicamente, a sua emergência pode ser explicada em termos da história das lutas de libertação na região, evoluindo para uma cooperação regional formal.

A partir de uma perspectiva económica, a SADC deve ser entendida no contexto dos mercados, das relações económicas e dos factores de produção. A SADCC foi formada, em grande parte, para resolver as vulnerabilidades económicas dos Estados membros através de uma maior coordenação económica, e a SADC para promover ainda mais a integração económica regional (Nayoo 2013).

Os acordos de segurança regional, como a SADC, também podem ser explicados através do conceito de uma comunidade de segurança a vários níveis, que defende que a cooperação em matéria de segurança numa determinada região se desenvolve em diferentes níveis (Franke 2008). Este conceito está vocacionado para explicar a cooperação em matéria de segurança no Norte, sob a forma da NATO e da UE, por exemplo. Mas a cooperação de segurança emergente em África também pode ser entendida da mesma forma, e pode fornecer um quadro conceptual útil para traçar o lento caminho para a decisão sobre a SAMIM e a sua eventual implantação em Julho de 2021.

Este capítulo descreve as origens da SAMIM e examina a sua eficácia, o seu desempenho e o seu impacto. A secção seguinte analisa a sua génese e composição. A secção subsequente examina a dinâmica em torno de uma resposta regional ao EV e ao terrorismo num estado membro específico. Segue-se uma secção de conclusão que resume as lições aprendidas até ao momento e regista as principais questões que a SADC enfrenta.

## As origens e a natureza da SAMIM

A SAMIM é uma resposta regional ao terrorismo e/ou ao EV. Embora a ameaça seja diferente das tradicionais, a SAMIM foi concebida segundo linhas semelhantes. Qualquer destacamento de manutenção da paz da SADC é precedido por uma série de missões de avaliação técnica e reuniões estatutárias conduzidas pelo Subcomité de Defesa da SADC e pelo Comité Ministerial do Órgão, apoiados pelo Secretariado, com um relatório final para a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo (SOHSG).

Após a aprovação pela Cimeira do destacamento de uma Força de Reserva da SADC (SADC-SF), são assinados vários documentos técnicos, tais como o Conceito de Operações (CONOP) e o Acordo sobre o Estatuto das Forças (SOFA), com o país onde a operação terá lugar. Em seguida, a SADC informa a Comissão da União Africana (AUC/CUA), que, por sua vez, apresenta a decisão da SADC ao Conselho de Paz e Segurança (PSC/CPS) da UA. Simultaneamente, a SADC informa a ONU da sua decisão de destacar forças através do Secretário-Geral da ONU. Estes destacamentos estão em conformidade com o Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, que fornece orientações sobre os destacamentos efectuados pelas organizações regionais.

A SAMIM tem origem na Cimeira Extraordinária da Tropa (TCCs), Órgão da SADC da Brigada de Intervenção da Força (FIB) dos Países Contribuintes da Tropa (TCCs) mais a RDC e Moçambique, realizada em Maputo em 26 de Novembro de 2020. A reunião foi convocada para debater as preocupações emergentes em matéria de segurança na região. Antes do destacamento, foi realizada uma série de reuniões técnicas e estatutárias, culminando na Cimeira Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da SADC de 23 de Junho de 2021, que autorizou o destacamento da SADC-SF, constituída como SAMIM, para Moçambique a 15 de Julho de 2021. O destacamento foi efectuado de acordo com os requisitos do Memorando de Entendimento de 2007 que estabelece a SADC-SF, e as tropas foram destacadas em conformidade com o Protocolo da SADC sobre Política, Defesa e Segurança. A SAMIM foi destacada nos termos do Cenário 6 da Força Africana de Reserva, que o permite em situações graves que exijam intervenção urgente e em que uma das partes recuse o seu consentimento (Svicevic 2021).

A implantação da SAMIM também foi orientada pelos princípios da subsidiariedade e da complementaridade. O primeiro prevê que as organizações subsidiárias, como as CER, mais próximas das situações de conflito, devem ter o direito de intervir primeiro, uma vez que estão não só mais próximas, mas também mais conscientes da dinâmica e das nuances do conflito. O princípio da complementaridade encoraja as formações regionais a complementarem os esforços dos organismos continentais e internacionais para promover a paz e a segurança. Como se verá, a eficácia destes dois princípios depende em grande medida da disponibilidade de recursos, tanto internos como externos.

A SADC interveio no norte de Moçambique em grande parte porque o grupo extremista estava a ameaçar a autoridade do governo e a de outros membros da SADC. O grupo extremista activo na zona afirma querer estabelecer um Califado. Aproveitou os problemas sociopolíticos e económicos pré-existentes, tais como as limitações de capacidade das forças de segurança moçambicanas. A exposição a outros grupos extremistas na região – nomeadamente o Al-Shabaab, a ADF e o Estado Islâmico (EI) – ajudou o grupo a receber recrutas de outros países. Em 2019, o EI reconheceu a filiação do grupo moçambicano, afirmando que fazia parte da sua província centro-africana. Os ataques

## A MISSÃO DA SADC EM MOÇAMBIQUE (SAMIM)

do grupo no norte de Moçambique tiveram graves repercussões políticas e socioeconómicas, incluindo a deslocação de pessoas e a perturbação da economia local. Em Novembro de 2020, o número de pessoas deslocadas internamente foi estimado em 400 000 (Rich 2022).

Os ataques expandiram-se posteriormente a algumas zonas da Tanzânia. Em Outubro de 2020, por exemplo, os extremistas lançaram ataques nas vilas fronteiriças tanzanianas de Kitaya, Kilambo, Michenjele, Nanyamba e Mihambwe. Em Novembro de 2022, os ataques tinham custado a vida a 4 398 pessoas em Moçambique, incluindo vítimas mortais da violência política organizada (*Cabo Ligado Weekly* 2022). Mais de 70 por cento desses ataques visaram civis. Em Dezembro de 2020, os ataques intensificaram-se e expandiram-se para o distrito de Palma, rico em gás natural, obrigando à suspensão do projecto de GNL. Dominado, o governo moçambicano confiou em grupos de milícias locais e empresas de segurança privada para conter a ameaça (Cheatham, Long e Sheehy 2022; Bynum et al. 2021). Este facto foi amplamente discutido no capítulo oito.

As ameaças extremistas à segurança no norte de Moçambique começaram a ocupar a atenção dos media durante o último trimestre de 2017. Foram inicialmente registadas em Mocimboa da Praia, mas depois alastraram a mais de cinco distritos e a partes da vizinha Tanzânia. O alvo foram civis, esquadras de polícia, bases militares e instalações governamentais (Bynum et al. 2021). O governo moçambicano admitiu em Novembro de 2020 que precisava de apoio militar externo (ibid).

Há duas razões possíveis para o atraso da resposta regional à crise moçambicana. A primeira é a decisão do governo moçambicano de adoptar uma abordagem bilateral, nomeadamente envolvendo-se com o Ruanda e contratando uma empresa militar privada, o Grupo Wagner. A segunda é a incapacidade da SADC de utilizar eficazmente o seu sistema de alerta precoce.

O destacamento da SAMIM foi aprovado por uma Cimeira Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da SADC em 23 de Junho de 2021. As tropas que constituem a SAMIM provêm de oito Estados membros da SADC, nomeadamente Angola, Botswana, Tanzânia, África do Sul, Malawi, Lesoto, RDC e Zâmbia. As reuniões estatutárias da SADC que tomam decisões sobre o destacamento de tropas contam com a presença dos Estados membros do Órgão da Troika (em exercício, a entrar e a sair), mais o país que vai acolher a intervenção. Em reuniões subsequentes, os Países Contribuintes de Pessoal (PCCs) podem também ser convidados para reuniões estatutárias onde são discutidos os pormenores do destacamento. A Cimeira Extraordinária realizada em Maputo, em 23 de Junho de 2021, contou com a presença de todos os Chefes de Estado e de Governo da SADC e/ou seus representantes, com excepção das Seychelles.

O destacamento da SAMIM foi aprovado a 15 de Julho de 2021 por um período inicial de três meses, sujeito a prorrogação, dependendo da situação operacional no terreno. Tal como referido anteriormente, as tropas da SAMIM foram destacadas por oito Estados membros da SADC. No entanto, a autorização de três meses parecia irrealista. Este facto pode ser parcialmente explicado pela convicção errada de que a SAMIM resolveria o problema muito rapidamente, ou pela necessidade de os países individuais prestarem apoio às suas tropas. O destacamento começou com o estabelecimento do Mecanismo de Coordenação Regional em Maputo e atingiu a sua plena capacidade operacional a 30 de Agosto de 2021. Esperava-se que a SAMIM criasse um local seguro para as pessoas deslocadas e para as agências humanitárias chegarem e apoiarem as pessoas afectadas pela guerra.

A SADC deve ser elogiada pelo seu empenho em lidar com a situação de segurança em Moçambique numa altura em que as economias nacional, regional e global estavam enfraquecidas

pela pandemia do Covid-19 e pelo aumento dos preços dos combustíveis e dos alimentos devido à guerra Rússia-Ucrânia.

Esperava-se também que a SAMIM ajudasse a evitar que o conflito se alastrasse a outros Estados-Membros da região. Em finais de 2022, este objectivo tinha sido alcançado até certo ponto. Escrevendo em Junho de 2022, Cheatham, Long e Cheehy reportaram que a intervenção militar dos estados membros da SADC e do Ruanda tinha interrompido a insurgência islâmica. A segurança em áreas chave de Cabo Delgado e das províncias vizinhas estabilizou, dando ao governo moçambicano – e aos seus apoiantes internacionais – uma oportunidade de promover a reconciliação conducente a uma paz duradoura. A SAMIM e as forças ruandesas conseguiram restabelecer um certo grau de segurança em zonas como Mocimboa da Praia, Afungi, Mueda, Palma, Macomia e Nangade, recapturando bases, apreendendo armas e expulsando o grupo extremista (SADC 2022).

Como já foi referido, antes do destacamento da SAMIM, tinham sido registados numerosos ataques na Tanzânia. Estes incluíram os ataques à aldeia de Kitaya, no distrito de Mtwara, e à aldeia de Michenjele, no distrito de Tandahimba, a 14 e 18 de Outubro de 2020, respectivamente. Em 2021, foram registados alguns ataques de pequena escala, mas que não atingiram a magnitude dos ataques a Kitaya e Michenjele. O ataque a Kitaya, por exemplo, deixou mais de 150 famílias sem casa; foi orquestrado por mais de 100 combatentes extremistas armados que tinham atravessado a fronteira com a Tanzânia. No entanto, apesar dos progressos registados, Nangande e Macomia continuam muito voláteis (Pindula 2022), o que criou a impressão de que a SAMIM demoraria mais tempo a resolver o problema de forma adequada.

A Cimeira Extraordinária da SADC de 12 de Abril de 2022 aprovou a transição da SAMIM, de Capacidade de Desdobramento Rápido para uma Força Multidimensional (SADC, 2022). Para o efeito, a SADC começou a implementar um programa de apoio à construção da paz, com o objectivo de reforçar as capacidades das diferentes partes interessadas, incluindo a polícia, as prisões e as ONGs. Este programa foi financiado pela UE através do Mecanismo de Resposta de Emergência (ERM) da Comissão da UA. Centra-se em três áreas: reforço das capacidades da polícia e dos centros de correção, capacitação e reforço das capacidades dos jovens e das mulheres e melhoria da democracia e da governação. São necessários cerca de 300 milhões de dólares para o plano de reconstrução em Cabo Delgado, dos quais 100 milhões de dólares já foram assegurados (SADC 2022). Esta abordagem é semelhante às adoptadas noutras zonas de África afectadas pelo terrorismo e pelo EV, nomeadamente a África Ocidental, o Corno de África e a região do Sahel. No entanto, com base em experiências noutras sub-regiões, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade de tais programas em Moçambique continuam a ser questionáveis.

## **A relevância da SAMIM**

A implantação da SAMIM está em conformidade com vários instrumentos e quadros políticos internacionais, continentais e regionais, nomeadamente

- A Carta das Nações Unidas, que constitui a base constitucional para a participação das organizações regionais na manutenção da paz e da segurança internacionais.
- A Lei Constitutiva da UA, que obriga a organização a promover e manter a paz, a segurança e a estabilidade no continente. Crucialmente, ao mesmo tempo que reconhece o princípio de não interferência nos assuntos internos dos estados membros, reconhece o direito da UA de o

## A MISSÃO DA SADC EM MOÇAMBIQUE (SAMIM)

fazer em caso de circunstâncias graves, nomeadamente crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade, e o direito dos estados membros de solicitar intervenções da união para restaurar a paz e a segurança.

- O Protocolo da UA que cria o Conselho de Paz e Segurança, que gere o conselho para promover a paz, a segurança e a estabilidade em África; combater e prevenir conflitos; promover e implementar a construção da paz e a reconstrução pós-conflito; e coordenar e harmonizar os esforços do continente para prevenir e combater o terrorismo internacional. Reitera o direito de intervir nos assuntos dos Estados membros em determinadas circunstâncias e o direito dos Estados membros de solicitarem a intervenção.
- O Tratado da SADC, que confere à SADC o mandato de consolidar, defender e manter a democracia, a paz, a segurança e a estabilidade na sub-região. Prevê o Órgão de Cooperação nas Áreas de Política, Defesa e Segurança e um Comité Ministerial do Órgão.
- O Protocolo da SADC sobre Cooperação em Matéria de Política, Defesa e Segurança, que prevê a proteção das populações e a salvaguarda do desenvolvimento da região contra a instabilidade resultante da ruptura da lei e da ordem, dos conflitos intra-estatais e dos conflitos e agressões inter-estatais.
- O Pacto de Defesa Mútua da SADC, 2003, que estabelece que ‘não será tomada qualquer medida de assistência a qualquer Estado Parte nos termos do presente pacto, salvo a pedido do próprio Estado Parte ou com o seu consentimento, excepto se a Cimeira decidir que é necessário tomar medidas em conformidade com o Protocolo.’
- O Memorando de Entendimento que cria a Brigada de Reserva da SADC de 2007.

No entanto, embora este facto não seja amplamente compreendido, a SAMIM não é uma Força de Reserva formal da SADC e não começou como uma força sancionada pela UA ao abrigo do seu APSA. A SAMIM e o seu objectivo são melhor descritos numa declaração no portal da SADC, datada de 10 de Novembro de 2021. A declaração refere que a missão foi destacada a 15 de Julho de 2021, na sequência da aprovação pela Cimeira Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da SADC, realizada em Maputo a 23 de Junho de 2021, ‘como resposta regional para apoiar a República de Moçambique no combate ao terrorismo e a actos de extremismo violento.’

O seu mandato consistia em apoiar Moçambique na luta contra o terrorismo e o EV em Cabo Delgado, restaurando e mantendo a paz e a segurança, restabelecendo a lei e a ordem nas zonas afectadas; e ajudando Moçambique, em colaboração com as agências humanitárias, a prestar ajuda humanitária às pessoas afectadas pelas actividades terroristas, incluindo as pessoas deslocadas internamente (PDI). A SAMIM incluía tropas de oito países contribuintes de pessoal da SADC, nomeadamente Angola, Botswana, RDC, Lesoto, Malawi, África do Sul, Tanzânia e Zâmbia, trabalhando em colaboração com as forças de defesa moçambicanas e outras tropas destacadas para Cabo Delgado. Foi apoiada pelo Mecanismo de Coordenação Regional (MCR) da SADC, que respondia perante o Chefe de Missão e o Secretário Executivo da SADC.

A declaração prossegue: ‘Desde o seu destacamento, a SAMIM registou uma série de marcos, incluindo a recaptura de aldeias, o desalojamento de terroristas das suas bases e a apreensão de armas e material de guerra, o que contribuiu para criar um ambiente relativamente seguro para uma passagem mais segura do apoio humanitário. Além disso, os membros da comunidade desenvolveram confiança nas forças da SAMIM, sentindo-se mais seguros e permitindo que as pessoas deslocadas internamente regressassem às suas vidas normais.’

Nomeadamente, a SAMIM não é descrita como uma Força de Reserva, e não é feita qualquer menção à UA ou à APSA. De facto, quando foi constituída, era uma iniciativa puramente regional que não foi sancionada pela UA. Só foi reconhecida como um destacamento da ASF pelo PSC/CPS da UA numa fase posterior. Este facto levanta uma série de questões que serão discutidas a posterior. Entretanto, é evidente que o destacamento da SAMIM foi uma tentativa de fazer face a uma ameaça de segurança premente dentro da jurisdição de um estado membro da SADC. Ao fazê-lo, a SADC estava a cumprir as suas obrigações de segurança regional, continental e internacional.

## **Calendário da implantação**

O facto de tropas de um estado não membro da SADC, o Ruanda, terem sido destacadas uma semana antes da SAMIM pode parecer ter diminuído a legitimidade da SAMIM. No entanto, no contexto acima referido, o destacamento da SAMIM foi e continua a ser consistente com uma série de leis e quadros políticos internacionais, continentais e regionais, enquanto o destacamento do Ruanda resultou de um acordo bilateral entre Moçambique e o Ruanda.

Havia dinâmicas de bastidores que envolviam o momento. De acordo com Hanlon (2022), a SADC tentou enviar as suas tropas antes do Ruanda, mas o governo moçambicano só autorizou o envio da SAMIM depois de o Ruanda ter começado a operar nos distritos de Palma e Mocimboa da Praia, ricos em gás. Não é claro porque é que as tropas ruandesas foram destacadas para estas áreas ricas em recursos e a SAMIM para áreas menos importantes.

De acordo com a Manadi Africa (2022), a coordenação entre as forças ruandesas, a SAMIM e moçambicanas não tem sido a melhor possível, o que faz com que os terroristas pareçam ter mais liberdade de movimentos no norte de Moçambique do que realmente têm.

As tropas de vários Estados membros da SADC foram separadas durante o destacamento da SAMIM devido à presença de forças ruandesas. Estas divisões continuaram e há sentimentos de que a SADC está a ser minada. O Presidente Nyusi aterrou em Kigali em Abril de 2021 para conversações com o Presidente ruandês, Paul Kagame. Três meses depois, o Ruanda enviou tropas para o norte de Moçambique, antes que a SADC o pudesse fazer. De acordo com Rich (2022), a SADC considera a presença de tropas ruandesas uma ameaça à sua legitimidade, e a abordagem regional tem, em certa medida, levantado questões sobre a relevância que os países atribuem à SAMIM. Historicamente, a SADC não tem mantido boas relações com o Ruanda devido a alegações sobre o apoio deste último a grupos rebeldes na RDC. Essas tensões foram mais visíveis em 1998 e 2013, quando a SADC ajudou o governo da RDC a neutralizar os grupos rebeldes. As divergências entre a SADC e o Ruanda também se fizeram sentir em 2019 relativamente aos resultados eleitorais na RDC.

Os Estados membros da SADC reuniram-se várias vezes para discutir o envio de tropas da SADC para Moçambique. No entanto, o Ruanda não foi convidado a participar nessas reuniões. Este facto lança dúvidas sobre a existência de coordenação suficiente entre a SAMIM e as tropas ruandesas no terreno (Louw-Vaudran 2022). No entanto, a SADC afirmou que coordenou as suas actividades com o Ruanda e que partilharam informações (Campbell 2022). Tem havido discussões entre Moçambique e o Ruanda sobre o alargamento da operação ruandesa. Não é claro se isso vai acontecer, por quanto tempo, e se Moçambique comunicou esses planos à SADC (Pigou 2022).

Actores fora do nível regional também desempenharam um papel. No período que antecedeu

## *A MISSÃO DA SADC EM MOÇAMBIQUE (SAMIM)*

os destacamentos do Ruanda e da SAMIM no início de 2021, o Presidente francês Emmanuel Macron terá alegadamente mantido uma série de reuniões com os Presidentes Nyusi de Moçambique, Kagame do Ruanda e Ramaphosa da África do Sul. Durante uma dessas reuniões, em Maio de 2021, Macron terá informado Ramaphosa de que a França estava disposta a participar em operações marítimas, mas que, de outro modo, se submeteria à SADC e a outras potências regionais. Quando, em 8 de Agosto de 2021, as forças ruandesas recapturaram a cidade portuária de Mocimboa da Praia, perto dos campos de GNL que estavam a ser desenvolvidos pelo gigante energético francês TotalEnergies, a França aparentemente conseguiu o que queria, nomeadamente assegurar o investimento da sua empresa de energia (Prashad 2021).

Aparentemente, tanto as figuras do governo moçambicano como os investidores de GNL temiam que a implantação da SAMIM perto dos campos de gás alargasse a influência da África do Sul sobre a área. É por isso que Moçambique estava relutante em dar à SAMIM o controlo sobre os dois distritos ricos em gás. Assim, esperava-se que a presença da força ruandesa diluísse a influência da África do Sul na região. No entanto, a África do Sul manteve a sua influência, uma vez que contribuiu com mais tropas para a SAMIM do que qualquer outro estado membro e injectou mais fundos no destacamento através da fórmula de contribuição dos estados membros avaliados da SADC. Entretanto, as zonas ricas em gás foram em grande parte reestabilizadas. As forças ruandesas reconquistaram algumas áreas-chave tomadas pelo grupo extremista, como, por exemplo, o Porto de Mocimboa da Praia e a zona de Palma. No entanto, esta estabilidade não é sustentável, uma vez que os ataques se estenderam para sul e para a província vizinha do Niassa. Os sentimentos sobre a marginalização da SAMIM também têm o potencial de reduzir a moral das forças da SAMIM. Este é um desafio que exige diálogo e intervenção internacional e regional. O vice-comandante da força da SAMIM refutou as alegações de falta de coordenação, explicando que a SAMIM e as tropas ruandesas têm áreas de responsabilidade separadas, com a força de defesa moçambicana a desempenhar um papel de coordenação. Afirmou que não existiam desafios de coordenação, embora os esforços para facilitar o destacamento conjunto da SAMIM e das tropas ruandesas pudessem ser melhorados (SABC 2022).

Apesar destes sucessos, a situação no terreno em Moçambique ainda não é suficientemente boa para que os membros da comunidade possam regressar às suas vidas normais (DefenseWeb 2022). É necessário fazer mais para consolidar a estabilidade e criar um ambiente propício à reinstalação da população e facilitar a assistência humanitária e o desenvolvimento sustentável. A secção seguinte analisa a relevância, o impacto e a eficácia do destacamento da SAMIM até à data.

### **O impacto da SAMIM**

Desde o seu destacamento, as tropas da SAMIM expulsaram os extremistas das florestas, mataram e capturaram insurgentes e entregaram os prisioneiros às autoridades locais. Também resgataram civis que foram raptados pelos insurgentes e recuperaram e confiscaram materiais como armas, veículos, documentos, computadores, telefones e cartões de memória. Analisaram depois o equipamento electrónico para obter informações e conhecimentos sobre as comunicações entre os extremistas e os seus financiadores (SABC 2022).

Ao mesmo tempo, a SAMIM enfrenta desafios no que diz respeito à sua concepção de segurança. Como é evidente no seu tratado e noutros instrumentos chave, a SADC abraçou formalmente aspectos da segurança humana, e incorporou-os na sua política e noutros quadros. Contudo, na

prática, tendeu a adoptar uma concepção de segurança tradicional e centrada no Estado. Como tal, tem-se apoiado predominantemente em destacamentos militares em situações de conflito nos Estados membros. Embora isso possa ajudar a restaurar a ordem, não oferece soluções a longo prazo. Foram lançadas intervenções militares em situações de conflito semelhantes, como na Líbia, no Mali e na Nigéria, mas não produziram os resultados pretendidos porque não abordam os factores que estão na origem desses conflitos (Mlambo e Masuku 2020). Além disso, o seu sistema de alerta precoce, que se destina a articular-se com outros sistemas subregionais e regionais e a detectar queixas crescentes, entre outros, não está a funcionar eficazmente. Entre outros, o EWC em Maputo é relativamente novo, subfinanciado e ineficaz.

A SAMIM não é clara em relação a duas questões – ou pelo menos parece sê-lo em público. Uma delas é o número de insurgentes mortos e o paradeiro das forças de segurança restantes, que foram inicialmente estimadas em 2.500-3.000. Em Janeiro de 2022, a SAMIM estimava que apenas algumas centenas ainda estavam activas e um número desconhecido dos que tinha-se deslocado para outras áreas de Cabo Delgado, voltaram a infiltrar-se na população civil e deslocaram-se para norte, para a Tanzânia (Zitmar 2022). O segundo é o equipamento. A SAMIM deveria ser composta por 2.916 soldados, incluindo dois esquadrões de forças especiais, quatro helicópteros militares, dois navios de patrulha de superfície, um submarino e um avião de vigilância marítima e pessoal de apoio. A China doou outro lote de ajuda militar à UA, a ser enviado directamente para Moçambique (Amani Africa: 2022). Embora não tenha sido dada qualquer indicação sobre se tudo isto se concretizou, bem como sobre os países contribuintes, este facto foi significativo para que a SAMIM tivesse impacto.

Até à data, a SADC tem investido muito pouco nos esforços de construção da paz e nas questões de segurança humana depois das suas missões de manutenção da paz abandonarem as zonas devastadas pela guerra (Nagar e Malebang 2016). Não admira, portanto, que alguns desses conflitos, como o do Lesoto, sejam recorrentes. Desde Março de 2022, a SADC iniciou esforços de consolidação da paz no domínio dos direitos humanos, da democracia e do reforço das capacidades da polícia, das prisões e das OSC. No entanto, a sustentabilidade deste programa é questionável, uma vez que está dependente dos doadores (Louw-Vaudran 2022). Uma das fraquezas da SADC é o facto de não ter sido capaz de desenvolver um mecanismo de financiamento sustentável para os seus esforços de construção da paz. Embora bem intencionadas, as suas iniciativas de consolidação da paz podem não ser sustentáveis na ausência de um Fundo de Paz da SADC.

A pobreza, o desemprego, os abusos dos direitos humanos e a governação não democrática têm sido citados como as principais fontes de insegurança (Lisakafu 2014; Cawthra 2008). De acordo com Cawthra (2008), cerca de 40 por cento da população da região da SADC ganhava menos de um dólar americano por dia e 70 por cento menos de dois dólares americanos por dia. De facto, as ameaças à segurança na região devem-se em grande parte à pobreza, ao desemprego e a outros problemas relacionados com a segurança humana. Dito de outra forma, muitos problemas de segurança na região são internos e estão relacionados com a segurança humana (Hammerstad 2003). Mesmo assim, as intervenções da SADC têm sido em grande parte militares em vez de procurarem abordar os factores subjacentes que causam conflitos nestes países.

A investigação demonstrou que os principais motores do terrorismo e do EV em África são a pobreza, o desemprego e a marginalização das populações locais (Wig-naraja, Collins e Kannangara 2019; PNUD 2017). Este é certamente o caso no norte de Moçambique, onde a marginalização

## *A MISSÃO DA SADC EM MOÇAMBIQUE (SAMIM)*

económica e política e a pobreza criaram um ambiente propício para os extremistas ganharem terreno e recrutarem jovens marginalizados (Morier-Genoud 2020). Após a independência, o norte de Moçambique foi um campo de batalha entre o partido no poder, a Frelimo e o movimento rebelde Renamo. Este conflito civil durou quase 15 anos (1976-1992) e custou a vida a cerca de um milhão de pessoas (Morier-Genoud 2020).

O Norte de Moçambique foi também marginalizado durante o domínio colonial português e recebeu menos investimento em serviços sociais e infra-estruturas. O Norte de Moçambique é muito rico em recursos naturais como ouro, madeira, rubis e gás natural, mas isto não melhorou a vida das populações locais. A segurança em Cabo Delgado foi enfraquecida por esta história de marginalização e esta fragilidade enfraqueceu ainda mais a capacidade do governo moçambicano para actuar contra os combatentes extremistas (Mlambo & Masuku 2020).

Foi neste contexto que a SADC destacou cerca de 1.500 soldados para neutralizar as ameaças do EV e do terrorismo em Cabo Delgado, a 15 de Julho de 2021. Trezentos soldados da África do Sul foram acrescentados em 2022, elevando o total para 1.800 (Pigou 2022). A dimensão da força da SAMIM é ainda relativamente pequena em comparação com a magnitude do problema, que se estendeu por cinco distritos. Sendo esta a primeira intervenção com o objectivo de neutralizar o terrorismo na história da SADC, o organismo regional deveria ter destacado mais tropas (Rich 2022). As tropas da SAMIM no terreno são cerca de um terço do número recomendado pela Missão de Avaliação Técnica em Abril de 2021, e quase um terço provém da África do Sul (Pigou 2022). A contribuição das tropas baseia-se na lista de efectivos da SADC-SF e nas promessas dos Estados membros da SADC.

Há duas perspectivas sobre as contribuições limitadas dos Estados membros da SADC para a SAMIM. Uma é que isso se deve a dificuldades financeiras causadas pela pandemia da Covid-19. A outra está relacionada com a questão perene da vontade política. Os Estados membros da SADC não têm demonstrado um empenhamento claro e consistente na disponibilização de tropas e equipamento. Isto está relacionado com o número de países e com o pessoal militar. Tal como foi referido anteriormente, a SAMIM inclui tropas de oito estados membros da SADC. Em contraste, o Ruanda, um país não membro da SADC, destacou inicialmente cerca de 1.000 efectivos militares (Hanlon 2021) e, mais tarde, aumentou esse número para quase 2 000 (Louw-Vaudran 2022). Por outras palavras, um único Estado não membro da SADC contribuiu com mais tropas do que 16 Estados membros da SADC. Se cada Estado membro tivesse contribuído com 250 militares, haveria 4.000 no terreno. Isto teria tido claramente um impacto muito maior. Ao mesmo tempo, os analistas observaram que as tropas ruandesas beneficiam do apoio externo das potências ocidentais, nomeadamente da França (Prashad 2021).

O caso da SAMIM é semelhante a intervenções anteriores da SADC. Na prática, as intervenções em situações de conflito nos Estados membros da SADC têm sido da responsabilidade de apenas alguns Estados membros (Desmidt 2017). As tropas que intervieram de forma controversa na RDC em 1998 eram provenientes de apenas três países, nomeadamente Angola, Zimbabué e Namíbia. No mesmo ano, apenas as tropas do Botsuana e da África do Sul intervieram – de forma igualmente controversa – no Lesoto, na ausência de quaisquer directrizes formais sobre a forma como as intervenções nos assuntos internos dos Estados membros devem ser realizadas. O Protocolo sobre Política, Defesa e Segurança só foi ratificado em 2001.

Mais uma vez, em 2012, apenas três Estados membros da SADC, nomeadamente o Malawi,

a Tanzânia e a África do Sul, enviaram 3.000 soldados para neutralizar os rebeldes do M23 na RDC (Nagar & Malebang 2016). Esta intervenção foi significativa na medida em que as tropas conseguiram expulsar os rebeldes num curto espaço de tempo e estabilizar a situação. De um modo geral, o impacto das intervenções da SADC pode ser avaliado em termos da sua duração e do grau de resolução do problema.

A dimensão relativamente pequena da SAMIM reduziu a sua capacidade de lidar com o problema. Como Pigou observa: As poucas centenas de tropas que estão no terreno estão pouco distribuídas por vários distritos afectados e não têm apoio aéreo adequado. Apesar de terem feito progressos em várias áreas, falta-lhes capacidade para criar informações adequadas e responder aos ataques em curso nos distritos afectados' (2022).

Este facto impossibilitou a abordagem da dinâmica em mudança da guerra, especialmente os movimentos de combatentes extremistas de uma área para outra para escapar à SAMIM e às forças moçambicanas. Por exemplo, enquanto a situação de segurança se estabilizou em Mocimboa da Praia, Palma, Nangade e na parte norte de Macomia, os ataques deslocaram-se alegadamente para sul, em direção a Pemba, a capital de Cabo Delgado. Outras zonas, como Nampula, estão também em alerta máximo. Relatórios recentes indicam que os ataques estão agora a ocorrer em áreas próximas de Pemba, onde a SAMIM está menos presente (Louw-Vaudran 2022). A 5 de Setembro de 2022, os terroristas atacaram aldeias nos distritos de Erati e Memba, na província de Nampula, no norte do país (Nyusi 2022). Em Março de 2022, zonas do distrito de Nangage, na fronteira com a Tanzânia, foram alvo de ataques. Quando a SAMIM reagiu, os atacantes abandonaram a zona e deslocaram-se para sul. Os jihadistas podem apoderar-se da cidade de Pemba se a SAMIM e as forças ruandesas não forem devidamente coordenadas. Em suma, a SAMIM foi vista e sentida, mas deve ser significativamente alargada com tropas e equipamentos adicionais para cobrir a vasta área em que os extremistas estão a operar e a iludir a SAMIM e as forças ruandesas. Isto deve ser feito em paralelo com a operacionalização do mandato do Cenário 5 da SAMIM, que se centra na assistência humanitária, na segurança humana e noutras actividades de construção da paz. Os insurgentes estão agora a empregar estratégias diferentes que exigem o reforço das capacidades de informação, de alerta precoce e de combate ao terrorismo das tropas da SAMIM.

## **A eficácia da SAMIM**

A eficácia da SAMIM deve ser avaliada no contexto da recuperação global da pandemia da Covid-19. A garantia de recursos durante a pandemia foi um grande obstáculo à capacidade da SADC de destacar tropas suficientes. As intervenções anteriores dependiam do apoio estrangeiro, mas desta vez a própria comunidade internacional estava a lutar para recuperar dos obstáculos económicos causados pela pandemia da Covid-19 (Paquete 2021). A SADC foi elogiada por ter angariado recursos internos a partir de contribuições avaliadas dos Estados-Membros. Este facto demonstrou uma capacidade técnica para destacar uma força militar básica, mas subsistem questões sobre a sua eficácia a longo prazo.

Tal como a própria SADC, a SAMIM depende do apoio dos doadores. Em 2015, por exemplo, cerca de 76 por cento do orçamento da SADC de U\$83 milhões veio de contribuições de doadores, com os estados membros apenas capazes de contribuir com 21 por cento (Desmidt 2017). Em Julho de 2015, a secretária executiva da SADC, Stergomena-Lawrence Tax, revelou que 71% do orçamento da SADC era financiado por doadores da Europa, América do Norte e Ásia, com os estados

## A MISSÃO DA SADC EM MOÇAMBIQUE (SAMIM)

membros a fornecerem apenas os restantes 29%. As contribuições dos doadores destinam-se a complementar as dos Estados Membros, mas continuam a ser a principal fonte de financiamento da SADC (SADC 2014). Isto torna difícil conseguir interações militares e diplomáticas eficazes e sustentáveis na região, como demonstrado pela escassez de pessoal e equipamento da SAMIM. Isto também significa que, se o apoio externo cessar por qualquer razão, o problema em questão permanecerá por resolver ou apenas parcialmente resolvido.

Devido a estes condicionalismos financeiros, a sustentabilidade da SAMIM é incerta. Em particular, pode também ser muito difícil aumentar o número de tropas no terreno (Amani Africa 2022). Inicialmente, a SADC calculou que necessitava de 12 milhões de dólares americanos, provenientes de contribuições dos Estados Membros e do seu Fundo de Contingência. O plano previa o destacamento de 3.000 soldados, mas apenas metade foi destacada em 2021 (Paquete 2021). Como observou o grupo de reflexão independente sobre política africana Amani Africa (2022):

Existe um fosso considerável entre o orçamento total da missão (35 milhões de dólares) e o montante de fundos angariados pela SADC, que se situa em menos de 13 milhões de dólares. Prevê-se que o défice orçamental aumente ainda mais com a última extensão do mandato e a atribuição de mais 29,5 milhões de dólares, de acordo com fontes da comunicação social. Isto para além dos desafios logísticos que a missão enfrenta actualmente.

Perante este facto, a SADC solicitou à UA um financiamento adicional. Em Março de 2022, recebeu 2 milhões de euros da UE através do Mecanismo de Resposta de Emergência da UA e 15 milhões de euros ao abrigo do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz. Este último foi concedido para fortificações de acampamentos, veículos, barcos e equipamento médico e outro. O apoio da UE não se destinava a sustentar as tropas da SAMIM (Amani Africa 2022), mas sim a ajudar os civis a recuperar da crise humanitária (Crisis Group 2022). O destacamento da SAMIM foi prolongado em Janeiro de 2022 e Março de 2022 (Louw-Vaudran 2022), e em Agosto de 2022 por um período indeterminado.

A eficácia da SAMIM pode ser avaliada em termos da medida em que geriu os seus desafios de destacamento no contexto dos seus constrangimentos financeiros. No decurso de 2022, a SADC prometeu encontrar soluções através do aumento do número de soldados no terreno. Espera-se que os países contribuintes de pessoal e outros Estados membros da SADC se comprometam a enviar mais tropas. Falando durante uma visita a bases no norte de Moçambique, o comandante da força da SAMIM, Major General Xolani Mankayi, disse que a SADC estava a trabalhar para resolver as queixas sobre o bem-estar dos soldados, bem como o pequeno número de soldados no terreno (DefenseWeb 2022). Alguns países contribuintes de pessoal, nomeadamente o Lesoto, indicaram que poderão ter dificuldade em continuar a honrar os seus compromissos devido a restrições financeiras. A África do Sul, a Namíbia, a Zâmbia e o Malawi manifestaram vontade de alargar o seu apoio (Pigou 2022). No entanto, a menos que mais Estados membros da SADC se comprometam a disponibilizar tropas e equipamento adicionais, é evidente que a eficácia da SAMIM dependerá em grande medida do apoio dos parceiros de cooperação internacionais.

A eficácia da SAMIM no terreno foi demonstrada pela sua capacidade de encontrar e invadir bases insurrectas, expulsar os insurgentes e, em alguns casos, matar. Em Setembro de 2021, a SAMIM criou uma Equipa de Intervenção de Inteligência Conjunta para estudar o material recolhido nas bases dos insurgentes. Isto permitiu à SAMIM obter mais informações sobre a

liderança, os membros e a estrutura organizacional da insurgência. Esta informação serviu de base às operações subsequentes da SAMIM destinadas a desactivar as restantes bases insurrectas na área de Macomia em Novembro e Dezembro de 2021 (Zitmar 2022). A julgar pela queda nos ataques e mortes por extremistas, esta estratégia parece ter sido eficaz.

Em suma, a SAMIM, juntamente com as forças ruandesas, conseguiu um certo grau de sucesso na contenção dos extremistas. Anteriormente, os combatentes extremistas organizavam facilmente ataques transfronteiriços na vizinha Tanzânia. Incidentes notáveis incluíram ataques à aldeia de Kitaya, no distrito de Mtwara, e à aldeia de Michenjele, no distrito de Tandahimba, em 14 e 28 de Outubro de 2020. Em 2021, foram registados alguns ataques, mas de muito menor dimensão. O ataque a Kitaya, por exemplo, foi orquestrado por mais de 100 combatentes extremistas que tinham atravessado a fronteira para a Tanzânia e deixou mais de 150 famílias sem casa.

Na sua cimeira de 12 de Abril de 2022, a SADC elogiou a SAMIM pelos progressos realizados na estabilização do norte de Moçambique. Como resultado, os Estados membros aprovaram a transição da SAMIM de Capacidade de Desdobramento Rápido para Força Multidimensional (SADC 2022). Na sequência desta transição, a SADC começou a implementar um programa de apoio à consolidação da paz, nomeadamente através do reforço das capacidades da polícia, das prisões e das ONGs para fazer face às ameaças à segurança. Este programa é financiado pela UE através do seu Mecanismo de Resposta de Emergência (ERM). Centra-se em três áreas: reforço das capacidades da polícia e dos centros penitenciários; reforço e capacitação dos jovens e das mulheres; e promoção da democracia e da boa governação.

Espera-se que estas intervenções comecem a abordar algumas das causas profundas do problema em Cabo Delgado. A SADC e o governo moçambicano teriam então de se concentrar na intensificação do desenvolvimento no norte de Moçambique. Isto teria de ser financiado numa base sustentável, idealmente a partir de contribuições dos Estados Membros. São necessários cerca de 300 milhões de dólares para o plano de reconstrução em Cabo Delgado, dos quais 100 milhões de dólares já foram assegurados (SADC 2022b). Contudo, apesar destes sucessos, a situação não melhorou ao ponto de os membros da comunidade poderem regressar às suas casas e retomar uma vida normal (DefenseWeb 2022).

## **Lições aprendidas e questões fundamentais para a SADC**

A SAMIM é o primeiro caso em que as tropas regionais tiveram de enfrentar um adversário sem rosto que utiliza métodos não convencionais e o EV como arma de eleição. Para evitar uma recaída, a SAMIM e os seus parceiros têm a tarefa monumental de separar os insurgentes das suas comunidades. Para o efeito, será necessário, entre outros aspectos, formação em métodos não convencionais.

Desde o destacamento da SAMIM, a vida começou a regressar à normalidade em algumas partes de Cabo Delgado. No âmbito do seu mandato do Cenário 5, a SAMIM deve ajudar o governo moçambicano a levar a cabo um processo de Reforma do Sector de Segurança, nomeadamente através da profissionalização do sector e da melhoria da sua capacidade. Este processo teria de incorporar algumas reformas indígenas e específicas do contexto que permitirão ao pessoal do sector de segurança combater adversários sem rosto quando necessário no futuro. Uma forma de alcançar isto seria criar comités locais de paz em Cabo Delgado, incorporando líderes tradicionais, líderes religiosos, jovens, mulheres, pessoas com deficiência, funcionários do

## *A MISSÃO DA SADC EM MOÇAMBIQUE (SAMIM)*

governo, representantes do sector privado, políticos e representantes do sector de segurança. A infraestrutura de paz deve ser criada a um nível mais elevado do que noutras partes de África, onde os problemas não foram resolvidos a longo prazo.

Tal como é feito noutros locais em cenários pós-conflito, devem ser criados comités locais de paz em cada distrito da província, com a tarefa de definir as ameaças à segurança das suas comunidades e formular formas duradouras de resolver esses problemas. Isto significa que as ameaças à segurança seriam abordadas pelas próprias comunidades, em vez de através de métodos ditados por pessoas de fora. Em última análise, isto ajudaria a transformar a dinâmica que envolve as situações de conflito em África, bem como a sua resolução. Neste contexto, a SADC deve acelerar a instalação de outras estruturas da SAMIM necessárias para o Cenário 5, incluindo o chefe da componente civil e da componente policial, bem como a nomeação prevista de pessoal para apoiar a liderança da SAMIM.

A SAMIM deve desenvolver uma 'estratégia de conquista de corações e mentes' elaborada, a fim de reforçar as relações entre ela própria e as comunidades locais, como um objectivo essencial a longo prazo. Isto é vital, porque as populações locais apoiam os insurgentes, em grande parte, por medo (Zitmar 2022).

A SADC deveria fazer um esforço maior para concluir o Depósito Regional de Logística da SADC-SF na aldeia de Rasesa, a norte de Gaborone, no Botswana. As obras do depósito estão a arrastar-se há mais de cinco anos. Por um lado, os Estados membros parecem não ter a vontade política para afectar o financiamento necessário. Por outro lado, continuam a ser exigentes quanto aos parceiros de cooperação internacional dos quais estão dispostos a receber fundos para a paz e a segurança.

É necessário colmatar as lacunas em matéria de pessoal e equipamento por parte dos Estados membros. Os Estados-Membros têm de se comprometer explicitamente com a capacidade de projecção rápida da SADC-SF e finalizar as promessas relativas à capacidade de transporte aéreo estratégico. É necessário concluir o recrutamento das componentes policial e civil da SADC-SF e reforçar as suas capacidades logísticas, de equipamento e de contra-insurgência. A SADC-SF deve finalizar e pôr em prática o seu sistema de comando, controlo, comunicação e informação (C3IS). Do mesmo modo, a SADC deve concluir a criação do Fundo para a Paz, assegurando assim um financiamento previsível para as futuras operações e missões da SADC-SF.

Em última análise, a SADC tem de considerar a possibilidade de dar preferência a abordagens não tradicionais e abordagens não militares para resolver as ameaças assimétricas à segurança. Estas abordagens devem incluir os métodos acima referidos, que privilegiam o papel das comunidades locais e das partes interessadas nos esforços de consolidação da paz, permitindo assim abordar de forma decisiva as causas e os factores que estão na origem dos conflitos.

O sector de defesa do Órgão para os Assuntos Políticos, de Defesa e de Segurança deve trabalhar mais estreitamente com o sector de segurança do Estado no fornecimento de informações de alerta precoce e de contra-terrorismo a partir de fontes comunitárias abertas, em oposição a uma dependência excessiva das informações provenientes das fontes fechadas patrocinadas pelo Estado que actualmente alimentam o REWC. Isto pode ser conseguido através da criação de uma rede regional de construção da paz semelhante à Rede de Construção da Paz da África Ocidental (WANEP), que produz e partilha informações de inteligência e de alerta precoce das comunidades em situações de conflito na região, compiladas pela sociedade civil. As informações enviadas à

Comissão da CEDEAO preenchem um nicho vital e ajudam a reduzir os pontos cegos e as zonas cinzentas nos esforços regionais de prevenção de conflitos.

## **SAMIM e a sua articulação com a APSA**

Como já foi referido, a SAMIM foi inicialmente lançada como uma iniciativa puramente regional e só foi aprovada pelo PSC da UA em Janeiro de 2022, seis meses após o seu destacamento. Apesar de a UA não ter o comando e o controlo da SAMIM, e de a missão não ser obrigada a aderir à Doutrina de Operações de Apoio da UA, o CPS confirmou que a SAMIM tinha sido destacada 'no âmbito da ASF'. Como referido no Relatório do CPS do ISS (2022), isto não está em conformidade com o Protocolo do CPS, que exige que a UA tenha o comando e o controlo total das missões da ASF através de um representante especial, comandante da força e comissário de polícia nomeado pelo presidente da CUA.

Em resposta a estas questões, afirma o Relatório, os actores políticos da UA têm estado a discutir um memorando de entendimento (MoU) sobre a ASF com as CERs e os mecanismos regionais (RMs). Os peritos esperam que o MdE clarifique a divisão de trabalho e responda a questões sobre o processo de tomada de decisão política, legal e operacional do destacamento da ASF.

Tudo isto aponta para uma falta de clareza contínua sobre como as CERs e, especificamente, as operações regionais de apoio à paz devem articular-se com a APSA. Embora esta questão não seja aprofundada neste capítulo, tem claramente um peso importante nas futuras operações de apoio à paz de todas as CERs, incluindo a SADC, bem como no ideal de um sistema integrado de paz e segurança em África que opere sob a alçada da UA.

## **Conclusão**

É evidente que a SAMIM ajudou a estabilizar Moçambique, um país com uma longa história de conflitos civis que está agora a lutar com o EV. Historicamente, as tropas da SADC nunca antes tinham abordado as ameaças à segurança regional de forma tão vigorosa. Embora o sucesso final ainda não esteja garantido, a SAMIM deu tempo ao governo moçambicano para trabalhar no sentido de alcançar uma paz duradoura e sustentável na sua província do norte.

Nunca é demais sublinhar a importância e a relevância do SADC-SF. A paz e a segurança regionais dependem de medidas preventivas e correctivas eficazes, como a SADC-SF. O estado de prontidão da SADC-SF é determinado por uma combinação de factores como a disponibilidade de equipamento, pessoal treinado, procedimentos fáceis de mobilização e medidas de PSO de contingência praticadas ou exercidas. Isto pode ser conseguido através do apoio colectivo dos Estados membros, da UA e dos parceiros de cooperação internacionais. Uma SADC-SF eficaz e com impacto, actualmente implementada como SAMIM, é vital para a realização da Visão 2050 da SADC.

## Referências

- Aeby, M. (2018). Peace and security challenges in Southern Africa: Governance deficits and lacklustre regional conflict management. The Nordic Africa Institute (NAI), Policy Note No 4.
- Albuquerque, A, L. & Wiklund, C. H. (2015). Challenges to peace and security in Southern Africa: The Role of SADC. Studies in African Security, Swedish Defence Research Agency.
- Amani Africa. (2022, January 31). Briefing on the deployment of SADC Mission in Mozambique (SAMIM). <https://amaniafrica-et.org/briefing-on-the-deployment-of-sadc-mission-in-mozambique-samim/>
- Amani Africa. (2022, November 7). Ministerial Meeting on the situation in Mozambique and operations of SAMIM. <https://amaniafrica-et.org/ministerial-meeting-on-the-situation-in-mozambique-and-operations-of-samim/>
- Bynum, E., Kishi, R., Afkari, S. & Jones, S. (2021). Ten conflicts to worry about in 2021. Armed Conflict Location and Event Data (ACLED).
- Campbell, R. (2022, April 13). South Africa main funder for SADC mission in Mozambique, which is protecting whole bloc. Engineering News. [https://www.engineeringnews.co.za/article/south-africa-main-funder-for-sadc-mission-in-mozambique-which-is-protecting-whole-bloc-2022-04-13/rep\\_id:4136](https://www.engineeringnews.co.za/article/south-africa-main-funder-for-sadc-mission-in-mozambique-which-is-protecting-whole-bloc-2022-04-13/rep_id:4136).
- Cawthra, G. (2008). Southern Africa: Threats and capabilities. Africa International Peace Institute. Program Working Paper Series.
- Cheatham, A., Long, A., & Sheehy, T. P. (2022, June 23). Regional security support: A vital first step for peace in Mozambique. United States Institute of Peace. <https://www.usip.org/publications/2022/06/regional-security-support-vital-first-step-peace-mozambique>.
- Chingono, M. and Nakana, S. (2009). The challenges of regional integration in Southern Africa. *Africa Journal of Political Science and International Relations*, 3, 396-408.
- Crisis Group. (2022). Winning peace in Mozambique's embattled north. <https://www.crisisgroup.org/africa/southern-africa/mozambique/winning-peace-mozambique-s-embattled-north/>
- De Wet, E.D. (2014). The evolving role of ECOWAS and the SADC in peace operations: A challenge to the primacy of the United Nations Security Council in matters of peace and security? *Leiden Journal of International Law*, 2, 353-369.
- DefenseWeb. (2022). SAMIM Force Commander calls on troops. <https://www.defence-web.co.za/featured/samim-force-commander-calls-on-troops/>.
- Deleglise, D. (2022). Issue and options for the SADC Standby Force Mission in Mozambique. ACCORD.
- Desmidt, S. (2017). Understanding the Southern African Development Community. Peace and security: How to fight old and new demons? European Center for Development Policy Engagement.
- Deleglise, D. (2021). Trends in SADC long-term conflict transformation. In McNamee, T. and Muyangwa, M. (Eds.), *The state of peacebuilding in Africa: Lessons learned for policy-makers and practitioners*. Palgrave Macmillan.
- Franke, B. (2008). Africa's evolving security architecture and the concept of multilayered security communities. *Journal of the Nordic International Studies Association*, 43, 313-340.
- Gosa, S.T. (2014). Challenges to regional development block in Southern Africa: The case of the Southern African Development Coordination Conference. *Journal of Law, Politics and Globalization*, 24, 61-70.

- Hammerstad, A. (2003). Defending the state or protecting the people? SADC security integration at a crossroads. South African Institute of International Affairs.
- Hanlon, J. (2021, August 6). Mozambique insurgency: Rwanda leads the fightback. BBC News. <https://www.bbc.com/news/world-africa-58079510>.
- Hanlon, J. (2022, May 23). Mozambique insurgency: Why 24 countries have sent troops. BBC News. <https://www.bbc.com/news/world-africa-61464431>.
- Hull, C., & Derblom, M. (2009). Abandoning Frontline trenches? Capacities for peace in the SADC region. Swedish Defense Research Agency, Stockholm.
- PSC Report, (2022). Resolving the African Standby Force's identity crisis. ISS | PSC Report, 2 July. <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/resolving-the-african-standby-forces-identity-crisis>. 22 July.
- Joseph, J. E. (2021). The South African Development Community (SADC) and Covid-19: Revisiting security community in SADC. *EUREKA: Social and Humanities*, 5, 59-81.
- Lisakafu, J. (2014). The Southern African Development Community and the challenges of Southern Africa regional security. *Huria Journal*, 24, 163-190.
- Louw-Vaudran, L. (2022). SADC and Rwandan troops shouldn't got it alone in Mozambique. ISS Afrifa. <https://issafrica.org/iss-today/sadc-and-rwanda-shouldnt-go-it-alone-in-mozambique#close>
- Love, R. (1999). Changing aid patterns in Southern Africa. *Development in Practice*, 9, 296-309.
- Massangaie, A. T. (2018). Mozambique in the integration process in Southern Africa Development Community (SADC). *Brazilian Journal of African Studies*, 3, 23-53.
- Mbuende, K. M. (2001). Conflict prevention and resolution in the South African Development Community (SADC). *International Journal on Minority and Group Rights*, 8, 45-49.
- Mittelman, J. H. (1996). Rethinking the 'new regionalism' in the context of globalization. *Global Governance*, 2, 189-213.
- Mlambo, V. H. & Masuku, M. M. (2020). Terror at the front gate: Insurgency in Mozambique and its implications for SADC and South Africa. *Journal of Public Affairs*, DOI: 10.1002/pa.2700.
- Morier-Genoud, E. (2020). The jihadi insurgency in Mozambique: Origins, nature and beginning. *Journal of Eastern African Studies*. <https://doi.org/10.1080/17531055.2020.1789271>.
- Nagar, D. & Malebang, G. (2016). Region-building and peacebuilding in Southern Africa. Centre for Conflict Resolution.
- Nayoo, N. (2013). Bringing social cohesion into the equation of regional integration: The case of Southern Africa. *Regions & Cohesion*, 3, 94-111.
- Nyusi, F. (2022). Mozambique: Nyusi confirms terrorist attacks in Nampula. Club of Mozambique. <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-nyusi-con-firms-terrorist-attacks-in-nampula-aim-watch>
- Paquete, R. (2021). Southern Africa: SADC has US\$12 million budget for Standby Force. AllAfrica. <https://allafrica.com/stories/202106290927.html>
- Pigou, P. (2022). SAMIM facing financial constraints and clarity on extension. ZITAMAR. <https://zitamar.com/samim-facing-funding-constraints-and-lack-of-clarity-on-extensions/>
- Pindula. (2022, August 1). Islamic terrorists killed after attempting attack on Nangande, Mozambique. [https://news.pindula.co.zw/2022/08/01/islamic-terrorists-killed-after-attempting-attack-on-nangande-mozambique/amp/Aug 2022](https://news.pindula.co.zw/2022/08/01/islamic-terrorists-killed-after-attempting-attack-on-nangande-mozambique/amp/Aug%2022).
- Prashad, V. (2021, September 12). Rwanda's military is the French proxy on African Soil. *Mail & Guardian Africa*. <https://mg.co.za/africa/2021-09-12-rwandas-military-is-the-french-proxy-on-african-soil/>

## *A MISSÃO DA SADC EM MOÇAMBIQUE (SAMIM)*

- Rich, M. (2022). Terrorism, insurgency, and regional stability: The case of Mozambique. *International Journal of African Renaissance Studies*. DOI: 10.1080/18186874.2022.2034483.
- SABC News, (2022). SADC troops continue their fight against insurgents in the Cabo Delgado region in Mozambique. <https://www.youtube.com/watch?v=sJ8gjM2bcJA>.
- SADC. (2021) SADC Vision 2050. [https://www.sadc.int/sites/default/files/2021-08/SADC\\_Vision\\_2050..pdf](https://www.sadc.int/sites/default/files/2021-08/SADC_Vision_2050..pdf)
- SADC. (2014). Reduce dependence on donor funding, SADC urged. <https://www.sadc.int/news-events/news/reduce-dependence-donor-funding-sadc-urged/>
- SADC. (2017). SADC conducts technical assessment of the security situation in the Kingdom of Lesotho. <https://www.sadc.int/news-events/news/sadc-conducts-technical-assessment-security-situation-kingdom-lesotho/>
- SADC. (2021, November 10). SADC Mission in Mozambique in brief. <https://www.sadc.int/latest-news/sadc-mission-mozambique-samim-brief>
- SADC. (2022, April 12). Communiqué of the Extraordinary Summit of the Organ Troika of the Southern African Development Community (SADC) plus SAMIM personnel contributing countries and the Republic of Mozambique. <https://www.sadc.int/latest-news/communique-extraordinary-summit-organ-troika-southern-african-development-community-0>
- SADC. (2022, June 24). SADC begins peace building support programme in northern mozambique. <https://www.sadc.int/news-events/news/sadc-begins-peace-building-support-programme-northern-mozambique/>.
- Svicevic, M. (2021). The legal status of SADC's mission in Cabo Delgado. *ACCORD*. <https://www.accord.org.za/analysis/the-legal-status-of-sadcs-mission-in-cabo-delgado/>
- United Nations Development Program (UNDP). (2017). Journey to extremism in Africa: Drivers, incentives, and the tipping point for recruitment.
- Van Nieuwkerk, A. (2011). The regional roots of the African peace and security architecture: exploring centre-periphery relations. *South African Journal of International Affairs*, 18, 169-189. DOI: 10.1080/10220461.2011.588824.
- Vanheulekom, J., & Bertelsmann-Scott, T. (2016). Regional integration in Africa: The Southern African Development Community (SADC). SADC Study Report.
- Vaudran-Louw, L. (2019). SADC shouldn't scrap Lesotho from its agenda just yet. Institute for Security Studies. <https://issafrica.org/iss-today/sadc-shouldnt-scrap-lesotho-from-its-agenda-just-yet>
- Vhumbunu, C. H. (2015). Appraising the efficacy of SADC in resolving the 2014 Lesotho conflict: Progress and Prospects. *ACCORD*.
- Wignaraja, G., Collins, A. & Kannangara, P. (2019). Opportunities and challenges for regional economic integration in the Indian Ocean. *Journal of Asian Economic Integration*, 1, 129-151.
- Zitamar News. (2022). Sobering SAMIM assessment reflects Mission's inadequacies and the insurgency's evolution. <https://zitamar.com/sobering-samim-assessment-reflects-missions-inadequacies-and-the-insurgencys-evolution>

# 10

## **Prevenir e combater o extremismo violento: Experiências africanas e lições para a região**

*Rasul Ahmed Minja*

**A** ÁFRICA É UM dos principais teatros de experimentação e execução de toda uma gama de políticas, estratégias e programas relacionados com a PCEV, especialmente desde a adopção do Plano de Acção das Nações Unidas para Prevenir o Extremismo Violento (2015). Quer o problema em causa seja concebido como EV ou como ‘terror em rede’ (Crenshaw & Cusimano Love 2003), a ameaça tem uma dimensão inerentemente transnacional que justificará sempre soluções para além das respostas unilaterais dos Estados. Desde 2008, como Menkhaus (2015:399) observou com razão, a África tem estado no centro das atenções no que diz respeito às estratégias e abordagens antiterroristas simplesmente porque ‘os afiliados da Al-Qaeda são agora considerados uma maior ameaça à segurança global e regional do que a própria Al-Qaeda. Muitos destes afiliados – Al-Shabaab, AQIM, Boko Haram, Ansar Dine – estão em África’. Mais ou menos o mesmo pode ser dito sobre a proeminência das incidências de EV, uma vez que o duplo conjunto de ameaças, ou seja, o terrorismo e o EV, são companheiros de cama. Um olhar rápido sobre a distribuição espacial das ameaças transnacionais à segurança em África revelará que, na maioria dos casos, os pontos quentes das actividades terroristas correspondem a áreas onde surgiram relatos de EV.

O objectivo deste capítulo é triplo: sintetizar experiências semelhantes noutras partes de África na prevenção e combate ao EV; tirar lições para a África Austral e Moçambique; e oferecer recomendações aos governos, OSCs, SADC e outros parceiros. Não fornece uma descrição comparativa sistemática das iniciativas de PCEV nas regiões africanas. A discussão subsequente pode permitir algumas análises comparativas, mas esse seria um objectivo secundário e não intencional. Também não fornece uma análise sistemática do envolvimento activo e da inacção dos actores extra-regionais (ver capítulo sete), incluindo o envolvimento da A’s através da sua arquitetura de segurança (ver capítulo seis). Também está excluída a cobertura especializada de uma série de quadros jurídicos adoptados pelos países africanos (ver capítulo cinco). No entanto, o relatório apresentará o que funcionou e quais as políticas, estratégias e programas que não conseguiram obter resultados positivos tangíveis nas respostas estatais, não-governamentais e colaborativas à violência armada em África.

Estas respostas podem ser classificadas em cinco categorias: métodos de dissuasão (que envolvem principalmente meios militares, que também podem ser referidos como estratégias cinéticas); utilização do sistema de justiça criminal (ou seja, procurar a extradição, a prossecução

e o encarceramento de suspeitos); métodos legislativos e orientados para as políticas (aprovação de alterações à legislação, incluindo disposições mais rigorosas em matéria de terrorismo e EV); métodos de negociação (ou seja, fazer concessões aos Grupos Armados Não Estatais [NSAGs] em troca da renúncia dos grupos à violência); e outros métodos (ou seja, utilizar todas as abordagens anteriores ao mesmo tempo, mas também estratégias que não se enquadram perfeitamente em nenhuma das quatro tipologias anteriores).

A próxima secção examinará a aplicação destas abordagens em quatro regiões, nomeadamente o Corno de África, o Sahel, o Norte de África e a África Central.

## Prevenir e combater o EV em quatro regiões africanas

### O CORNO DE ÁFRICA

O Corno de África (HoA), também conhecido como a Península da Somália, é a extensão mais oriental da massa terrestre africana. Para os nossos propósitos, inclui o Djibuti, a Eritreia, a Etiópia, o Quênia, a Somália, o Sudão, o Sudão do Sul e o Uganda. O HoA é de especial interesse porque foi um dos primeiros hotspots terroristas e de EV em África. A região tem igualmente assistido a uma colmeia de actividades de PCEV que correspondem às ameaças colocadas por extremistas violentos. O Corno de África tem sido atormentado pelo Al-Shabaab, que se estabeleceu na Somália apesar das operações militares sustentadas por actores regionais e extra-regionais. A região assistiu também a uma vaga de violência sectária desde 1995 até à data no seio das comunidades muçulmanas, cristãs e protestantes-evangélicas. A Somália e o Quênia têm suportado o peso dos atrozes ataques do Al-Shabaab. No final de 2019, o Al-Shabaab foi responsável por cinco grandes ataques terroristas, incluindo os dirigidos ao Centro Comercial West Gate em Nairobi; ao complexo empresarial DusitD2, também em Nairobi; ao Garissa University College em Garissa, no Quênia; e à cidade costeira queniana de Mpeketoni (Shire 2021a).

#### *Predominância dos métodos de dissuasão*

Os métodos de dissuasão através do militarismo e da contra-insurgência (COIN) ocuparam um lugar central na resposta à ameaça representada pelo Al-Shabaab. Este grupo declarou inicialmente fidelidade à Al-Qaeda em 2012 e ao ISIS ('Da'esh') em 2016, e estabeleceu ligações com o Boko Haram (Nigéria). As tentativas de abrir um diálogo entre o Al-Shabaab e o governo somali têm recebido pouca atenção académica. Verificou-se que o grupo Al-Shabaab, sob o comando de um dos seus membros fundadores mais proeminentes, Adan Hashi Farah Ayrow, parecia mais inclinado a dialogar com o Governo Federal Transnacional (GFT), sob duas condições principais: a remoção das forças etíopes e a imposição da lei Sharia (Shire 2021a). Nessa fase, o GFT continuava a manter uma política de não negociação, até que uma nova administração assumiu o poder e mudou a sua posição relativamente à negociação com o inimigo (Al-Shabaab). Shire (2021b) refere que, apesar de as forças etíopes terem saído de cena em 2009 e de o parlamento somali ter aprovado por unanimidade a lei Sharia em Abril do mesmo ano, não se realizaram quaisquer negociações abertas e formalizadas.

Em vez disso, a liderança do Al-Shabaab alterou as suas condições pré-negociação: as conversações com o governo só poderiam ter início quando a Missão da UA na Somália (AMISOM)

substituísse as forças etíopes e o GFT se ‘arrependesse’ da sua ‘apostasia’ e regressasse ao seio do Islão (Shire 2021a:10).

Isto não significa que a negociação, enquanto método, não tenha tido lugar em contextos menos formalizados, secretos e indirectos. Os académicos documentaram dois papéis proeminentes desempenhados pelos anciãos somalis. Em primeiro lugar, actuaram como mediadores, assegurando com êxito a libertação de vários raptados pelo Al-Shabaab. Por vezes, actuaram em nome das autoridades estatais e de organizações internacionais e, noutras ocasiões, assumiram a responsabilidade de negociar por sua própria iniciativa. Por exemplo, o papel de ‘mediadores de tréguas’ dos anciãos é reconhecido por ter evitado a decapitação pública de várias centenas de tropas governamentais capturadas pelo Al-Shabaab na cidade de Gal’ad, na região central de Galgadud, em 2016 (Shire 2021a). Em segundo lugar, os anciãos somalis também são conhecidos por negociarem com sucesso o acesso à entrega de ajuda humanitária, particularmente em zonas controladas pelo Al-Shabaab. Além disso, constituem a rede de inteligência humana mais conveniente ‘de olho no terreno’ ou, como referido noutra local, ‘a rede de alerta precoce com melhor desempenho’ (Gelot e Hansen 2019; Shire 2021a). Eles não são apenas o primeiro ponto de contacto preferido para os potenciais desertores do Al-Shabaab (ou seja, aqueles que desejam desertar), mas também os primeiros a serem avisados sobre jovens à beira da radicalização.

### ***As OSC como mediadores do CEV***

A utilização das OSC como mediadores do CEV também ganhou força na região do HoA. Meinema (2021) apresenta um relato perspicaz da forma como as OSC lideradas por muçulmanos implementam o CEV na cidade costeira queniana de Malindi. Duas OSC anónimas que figuram como estudos de caso empreenderam o delicado exercício de adaptar os programas de CEV ao seu contexto local e às políticas de CEV patrocinadas por doadores ocidentais. Porque é que Malindi foi escolhida para este tipo de intervenção, apesar de não ter sofrido nenhum ataque de grandes proporções? De acordo com Meinema (2021), isso deveu-se ao facto de Malindi ter sido utilizada como campo de recrutamento e santuário conveniente para o grupo Al-Shabaab.

As OSC em questão implementam um programa de CEV popularmente conhecido como ‘Building Resilience in Civil Society against Violent Extremism’. Em resumo, o programa, que é apoiado pelo Fundo para os Conflitos, a Estabilidade e a Segurança do Reino Unido, reúne jovens muçulmanos e cristãos que assumem a liderança na identificação dos factores de repulsão e de atração que consideram contribuir para a radicalização e o extremismo. Para além de organizar diálogos inter-religiosos e comunitários, o programa coordena sessões de formação sobre empreendedorismo para professores, mulheres e jovens da Madrassa.

Numa avaliação do programa BRICS efectuada por OSC lideradas por muçulmanos em Malindi, Meinema (2021:271) observa que

... Os parceiros dos BRICS evitaram, de um modo geral, discutir questões sensíveis que realçam o conflito ou a diferença religiosa, incluindo o extremismo violento. Nos raros casos em que o extremismo violento foi discutido, os participantes muçulmanos ou o pessoal das OSC esforçaram-se por ‘desmistificar’ a ideia de que o terrorismo ou o extremismo violento estão de alguma forma relacionados com o Islão. A mobilização do Islão para pregar a paz e a unidade nacional permite que as OSC lideradas por muçulmanos angariem fundos de doadores e que

## EXPERIÊNCIAS AFRICANAS E LIÇÕES PARA A REGIÃO

os líderes muçulmanos desempenhem papéis públicos como líderes religiosos (*viongozi wa dini*) que dão orientações à sociedade. No entanto, o desejo de apresentar o Islão como pacífico também afecta fortemente as formas de mobilização islâmica em Malindi, porque limita as possibilidades de abordar os sentimentos generalizados de marginalização entre os muçulmanos quenianos (2021:275).

A contribuição das OSCs para o sector de PCEV está bem documentada. No entanto, para sua consternação, o seu envolvimento com este sector não tem sido assim tão harmonioso. Por exemplo, as OSCs envolvidas em esforços de PCEV no Quênia não ficaram satisfeitas com as alterações de Fevereiro de 2019 à Lei de Prevenção do Terrorismo que, entre outras, confiavam ao Centro Nacional de Contraterrorismo a autoridade para aprovar todas as OSCs envolvidas na PCEV (Mesok 2022). Para algumas das OSCs, o mandato alargado do centro era problemático. Este representava o risco de acrescentar um regime regulamentar supérfluo para as OSC, o que poderia praticamente impedir o seu empenho em complementar os esforços do governo em iniciativas de PCEV.

Um dos contributos significativos das OSCs no sector do PCEV, que tem sido menos apreciado pelas autoridades estatais, é a monitoria da implementação da PCEV. Ao acompanharem de perto as respostas estatais ao EV, em particular, as OSCs asseguram que as respostas CEV não se tornem extremas, gerando assim mais extremistas violentos, ou seja, contrariando o ‘extremismo’ em iniciativas estatais de combate ao extremismo violento, que podemos designar por ‘CES-CEV’. O CES-CEV é uma resposta directa a práticas ilícitas como as execuções extrajudiciais, a desinformação forçada de suspeitos, a caracterização étnica e racial, a interrogação não convencional de suspeitos como o afogamento, o assédio a civis, et, durante a implementação de programas CEV. As OSCs lançam normalmente campanhas de CES-CEV através de uma variedade de métodos que vão desde a crítica aberta através de conferências de imprensa até missões independentes de apuramento de factos e à publicação de relatórios sobre violações dos direitos humanos durante as operações de CEV.

A criação de centros de desradicalização é outro elemento da intervenção do CEV que tem sido tentado no contexto subsariano, em particular no Corno de África, embora com resultados e reacções mistas. Na Somália, por exemplo, foram criados centros de desradicalização em Mogadíscio, Baidoa, Kismayo e Belet Weyne com o apoio de governos ocidentais, indivíduos particulares e OSCs. Gelot e Hansen (2019) observam que, por um lado, o centro de desradicalização em Mogadíscio, denominado Serendi Centre, foi alvo de uma enxurrada de críticas de líderes do governo somali, anciãos, líderes religiosos, especialistas em DDR e activistas de direitos humanos por falta de transparência e maus-tratos aos reclusos. Por outro lado, as instalações criadas em Baidoa, Weyne Bay-Bakool, Belet Weyne e Kismayo cresceram em importância e foram vistas como mais ‘abertas e benéficas para as comunidades circundantes do que o Centro de Serendi’ (Gelot & Hansen 2019). Os autores observam ainda que:

É importante notar que as actividades nestes centros combinam o DDR com o CEV, ajustando as suas actividades aos membros do al-Shabaab que não estão envolvidos. São uma ilustração do tipo de trabalho semelhante ao DDR que aproximou as comunidades políticas do DDR e do CEV. Estes são exemplos de como o militarismo global, através da sua inclusão do DDR como contra-insurgência, influencia a agenda de CEV (2019:569).

Igualmente importante é o facto de grande parte dos esforços de PCEV ter sido direccionada para ambos os tipos de conflitos religiosos (ou seja, conflitos teológicos e inter-religiosos), apesar de não ser possível determinar qual dos dois tipos teve maior participação. Entretanto, atrair anciãos e líderes religiosos (Sheikhs) para o CEV pareceu uma medida reaccionária de médio prazo conveniente para os intervenientes governamentais. Gelot e Hansen (2019) apresentam um relato fascinante do Ministério da Justiça da Somália, que começou a preencher uma lista de líderes religiosos (Sheikhs) que considerava 'adequados para o trabalho de CEV'. No entanto, a formalização das suas funções muito rapidamente se deparou com dois grandes desafios: as diferentes inclinações teológicas dos Sheikhs seleccionados e os pontos de vista contrastantes dos praticantes de CEV sobre o papel da religião/ideologia. Os xeques seleccionados foram formados a partir de diferentes tendências teológicas (Suffi, Shafi, Wahhabismo não político) e defendem-nas, o que acarreta o risco de perturbar as tensões inter-sectárias latentes. Além disso, os praticantes de CEV não defendem uniformemente a visão de que a religião/ideologia desempenha um papel significativo no desencadeamento da radicalização (Gelot & Hansen 2019).

### ***Operação Usalama Watch do Quénia***

A Operação Usalama Watch no Quénia também foi alvo de críticas. O modo como foi executada foi fortemente criticado pelas OSCs e por sectores da liderança muçulmana queniana, que a compararam a uma 'caraterização da comunidade queniana-somali conduzida pelo Estado' (Lind et al. 2017:130). Shire (2021b:14) resume como a Operação Usalama Watch foi lançada em resposta a uma série de ataques em várias partes do Quénia atribuídos ao grupo Al-Shabaab:

No final de Março de 2014, uma série de pequenos ataques contra uma igreja local em Mombaça, uma paragem de autocarro e um quiosque de produtos alimentares em Eastleigh, levou o governo queniano a lançar a Operação Usalama Watch, na qual foram destacados 6.000 agentes de segurança para Eastleigh, o bairro de Nairobi onde vive a maioria dos somalis, e partes de Mombaça. A operação visava ostensivamente 'cidadãos estrangeiros' que se encontravam ilegalmente no país e qualquer pessoa suspeita de 'ligações terroristas'. No entanto, na prática, os relatos da imprensa mostraram que a operação visava flagrantemente as populações de etnia somali e muçulmana em Nairobi e Mombaça.

Além disso, mesmo para os observadores neutros, os objectivos de segurança da Operação Usalama Watch foram rapidamente eclipsados por revelações embaraçosas de extorsão, suborno e violações flagrantes dos direitos humanos por parte do pessoal da polícia, estabelecidas pela Autoridade Independente de Supervisão do Policiamento (IPOA) em 2014 (Daily Nation 2014). Na região nordeste do Quénia, 'o sentimento de que a etnia somali comunidade está a ser colectivamente punida pelos ataques do Al-Shabaab é (era) omnipresente' (Shire 2021b:14).

### ***A reabilitação e a reintegração dos 'retornados'***

Um elemento da intervenção de PCEV que não tem sido objecto de atenção significativa diz respeito à reabilitação e reintegração de indivíduos que procuram abandonar um grupo de EV (a seguir designados por 'retornados'). Apesar do facto bem estabelecido nas operações de COIN e CEV de que as partes fazem o todo, ou seja, que os indivíduos formam grupos extremistas que

depois se estabelecem e se afiliam a outros grupos para constituírem células extremistas maiores, a abordagem do tema dos retornados tem merecido menos atenção e destaque do que as medidas de contenção. Como Mesok (2022:4) observou correctamente:

A figura abjecta do retornado – o derradeiro sujeito ingovernável – expõe a lógica de PCEV como contra-insurgência liberal, dando prioridade à pacificação das populações e à contenção das ameaças em vez da reabilitação e reintegração dos cidadãos que procuram abandonar o extremismo violento.

## O SAHEL

O Sahel é a zona geográfica de transição entre o deserto do Sahara, a norte, e as planícies da Savana, a sul. De oeste para leste, estende-se por partes do Senegal, Mauritânia, Mali, Burkina Faso, Argélia, Níger, Nigéria, Camarões, RCA, Chade, Sudão, Sudão do Sul, Eritreia e Etiópia.

A região do Sahel tem sido objecto de uma série de estratégias e intervenções. Estas vão desde medidas militares duras contra as organizações de VE (VEOs) e os NSAGs em nome da contra-insurgência (COIN) e da repressão militar contra civis até abordagens legislativas e políticas mais suaves e iniciativas de reforço das capacidades. A multiplicação de todo um conjunto de estratégias e medidas nacionais, regionais e internacionais complexas no âmbito dos esforços de PCEV deu origem ao termo ‘engarrafamento de segurança’ na sub-região do Sahel. Diz-se que isto surge quando ‘os actores internacionais enfatizam frequentemente as sinergias entre o que são normalmente enquadradas como abordagens multidimensionais e abrangentes, por vezes destinadas a reconstruir Estados ‘falhados’ e por vezes a estabilizar toda a região’ (Cold-Ravnkilde & Jacobsen 2020:857). Infelizmente, o engarrafamento de segurança no Sahel e na sub-região do Lago Chade não conduziu aos dividendos de paz previstos – na verdade, os analistas afirmam que algumas medidas de PCEV agravaram inadvertidamente a situação (Charbonneau 2021).

### ***Nigéria: Força bruta, amnistia e destacamento de contratantes militares privados***

A Nigéria adoptou essencialmente uma combinação de estratégia militar e tentativas de governação inclusiva. Quando o Boko Haram emergiu como um fator de desestabilização no norte da Nigéria, em particular nos últimos 17 anos, a resposta imediata do Estado foi militar, de força física bruta, com o nome de código Operação Flush, conduzida por uma operação conjunta, Joint Task Operation (JTF) composta por militares, paramilitares e polícias. Embora a Operação Flush tenha levado à detenção do chefe do Boko Haram, Mohammed Yusuf, em 28 de Julho de 2009, a morte deste último sob custódia policial provocou alegações de execuções extrajudiciais por parte da polícia nigeriana, que os membros sobreviventes do Boko Haram exploraram para justificar a escalada da insurgência. Após a morte do Presidente Umaru Yar'Adua, a nova administração do Presidente Goodluck Jonathan explorou medidas de CEV opcionais para além das abordagens militares/cinéticas. Estas incluíram a revisão da legislação antiterrorista em 2013 e a adopção da estratégia de segurança nacional em 2014.

É interessante notar que a estratégia de 2014 se refere explicitamente ao conceito contestado de ‘espaços não governados’, que se tornou proeminente na literatura centrada nas causas profundas do EV. A estratégia nigeriana reitera uma abordagem de governação inclusiva que aborda múltiplos sectores (paz, segurança, desenvolvimento, Estado de direito e pobreza) e

evita que o descontentamento latente se torne incontrolável, transformando assim o nordeste da Nigéria num espaço ingovernado (Chukwuma 2022).

Além disso, em contraste com a opção militar directa que o seu antecessor adoptou exclusivamente, a administração de Jonathan tentou a abordagem da amnistia e do diálogo. Em Abril de 2013, criou um comité de amnistia de 26 membros, composto por activistas dos direitos humanos, líderes religiosos e funcionários governamentais (Ojo 2020), conhecido oficialmente como Comité Presidencial para o Diálogo e Resolução Pacífica dos Desafios de Segurança no Norte (Campbell 2013). Tal como o nome sugere, o comité centrou-se exclusivamente nos desafios de segurança que afligem a parte norte da Nigéria. Foi-lhe dado um prazo de três meses para conduzir um diálogo com o Boko Haram.

Parte da missão do comité consistia em oferecer aos membros do Boko Haram amnistia e possível reintegração em troca do abandono das armas. Quando esta oferta foi rejeitada pela liderança do Boko Haram, então sob o comando de Ahmed Shekau, o governo de Jonathan reforçou a abordagem militar. Em colaboração com pelo menos quatro outros vizinhos africanos (Benim, Camarões, Chade e Níger), a Nigéria criou uma Força de Intervenção Multinacional Conjunta (JMTF), levando assim a perseguição militar contra o Boko Haram para além do território de uma única nação.

É também digno de menção o recurso a contratantes militares privados (PMCs), que têm sido referidos como ‘mercenários’ ou ‘soldados estrangeiros da fortuna’ (Cropley & Lewis 2015) como parte das medidas de COIN na Nigéria. Inicialmente, a administração de Jonathan negou os relatos de que algumas PMCs tinham estado activamente envolvidas ao lado das Forças de Defesa da Nigéria (NDF) na montagem de grandes ofensivas contra o Boko Haram (Clotley 2015). Numa entrevista posterior à Voz da América, Jonathan revelou que duas empresas ‘não identificadas’ estavam a fornecer ‘formadores e técnicos’ às NDF. Mesmo antes das suas revelações, corriam rumores de que Abuja tinha recrutado PMCs da África do Sul e da Rússia, que recebiam cerca de 400 dólares por dia pelos seus serviços (Cropley & Lewis 2015).

Entretanto, uma proposta do presidente sul-africano, Jacob Zuma, para destacar a força de resposta rápida da UA, ou seja, a Capacidade Africana de Resposta Imediata a Crises (ACIRC) (Fabricius 2015), tinha sido rejeitada. O governo de Jonathan recusou esta sugestão a favor do reforço da força da Comissão da Bacia do Lago Chade para cerca de 8.700 efectivos. Confrontado com uma eleição crucial, inicialmente agendada para 14 de Fevereiro de 2015, mas posteriormente adiada por seis semanas devido à instabilidade no nordeste, Jonathan estava desesperado por neutralizar rapidamente a ameaça do Boko Haram (Fabricius 2015; Mkandla 2017).

Para além da lógica política, o envolvimento das PMCs ofereceu alguma vantagem táctica em relação à campanha de COIN da Nigéria? Por outras palavras, as PMCs foram mais eficazes na contenção da ameaça do Boko Haram? Os analistas da defesa e da segurança têm opiniões diferentes sobre a utilidade da aliança entre as PMC e as NDF para combater o Boko Haram, mas concordam, em geral, que as suas operações conjuntas foram cruciais para travar os avanços territoriais dos militantes islâmicos. É certo que, embora a contribuição das PMCs não tenha sido suficiente para resolver as causas a longo prazo da instabilidade instigada pelo Boko Haram, as PMCs trouxeram consigo uma vasta experiência táctica de COIN, incluindo ‘perseguição implacável’, competências de ‘rastreamento do mato’ e poder aéreo na densa floresta de Sambisa, com 60.000 quilómetros quadrados, um dos bastiões do Boko Haram (Varin 2015).

Em suma, as operações conjuntas PMC-NDF revelaram-se eficazes na recuperação dos territórios conquistados, mas não travaram totalmente a insurgência. Como Varin concluiu correctamente no seu estudo sobre o impacto dos mercenários no conflito nos últimos seis meses da administração de Jonathan, 'não obstante a melhoria da imagem das PMCs no mundo e o impacto real dos contratantes no esforço de contra-insurgência nigeriano, o estigma dos mercenários continua a atormentar a indústria, particularmente no continente africano' (2018:144).

### ***Envolver grupos de jovens vigilantes e projectos de clubes de paz***

Em 2016, à semelhança do enfoque específico do seu antecessor nas preocupações de segurança do nordeste, o Presidente Muhammadu Buhari delineou o seu plano para a região. A iniciativa presidencial, aparentemente bem elaborada, identificou honestamente as deficiências institucionais e de liderança como as causas profundas da insurgência do Boko Haram. No entanto, continuaram a surgir relatos de actos repressivos e de uso excessivo da força por parte dos militares nigerianos no decurso da sua campanha de contra-insurgência (Chukwuma 2022; Ugwueze & Onuoha 2020). Quando a missão consiste em eliminar os insurgentes, pouca ou nenhuma atenção é dada à abordagem das causas profundas da insurgência através de medidas a mais longo prazo. As abordagens de segurança directas, de curto prazo e muitas vezes difíceis parecem mais apelativas e/ou desejáveis para os actores estatais, mesmo quando empregues à custa dos direitos individuais dos suspeitos e dos reclusos.

Por seu lado, Buhari solicitou o envolvimento de grupos de jovens vigilantes civis enquanto percorria o seu menu de opções internas para conter a ameaça à segurança no nordeste. A sua administração criou uma Força de Intervenção Civil Conjunta (CJTF), que registou um relativo sucesso, em parte porque alguns dos seus membros sabiam onde se encontrava o grupo Boko Haram. A CJTF acabou por ser integrada no exército nigeriano (Ojo 2020). A abordagem militar não conseguiu neutralizar o grupo e, mesmo com o lançamento da JTF durante o mandato do Presidente Y'ardua, a JMTF durante o mandato de Jonathan e da CJTF durante o mandato de Buhari, a ameaça do Boko Haram persiste.

Isto não significa que outras medidas não militares na Nigéria tenham ficado em suspenso. Pelo contrário, outras medidas não militares relacionadas com a PCEV têm visado os jovens como a secção mais proeminente da população, susceptível de ser recrutada por VEOs e NSGAs. Isto deve-se provavelmente ao facto de muitos membros dos VEO existentes e recém-formados serem jovens. Um estudo de Sahgal e Zeuthen (2020)\*\* revelou que a maioria dos VEOs/ Rs tinha menos de 35 anos (ou seja, 11 em 15), enquanto quatro em 15 eram prisioneiros juvenis de EV com menos de 18 anos. Como esperado, os homens ultrapassaram as mulheres no contexto africano mais alargado. Os analistas também procuraram determinar por que razão os jovens recorrem à violência em grande escala em África (Ismail & Olonisakin 2021).

Com o objectivo de atenuar a radicalização da juventude e das tensões etno-religiosas, o Clube da Paz para Jovens, um projecto da Rede de Iniciativas de Paz (PIN), foi lançado em Kano a 27 de Maio de 2006 (Sidipo 2013). O projecto, que se baseou nas melhores práticas e modelos da Irlanda do Norte, foi também implementado nos estados de Kaduna, Plateau e Gombe. Os facilitadores dos clubes de paz são instrutores formados, provenientes de escolas membros do clube e dirigem ONGs locais e organizações religiosas. Além disso, o Programa de Combate ao Extremismo da Nigéria, que está sob a alçada do Gabinete do Conselheiro de Segurança

Nacional, tem três componentes principais, nomeadamente a contraradicalização (centrada na sensibilização e formação de líderes religiosos, mulheres e jovens); a desradicalização (que visa a mudança comportamental de antigos associados do Boko Haram); e a comunicação estratégica (concebida para contrariar as narrativas extremistas através dos meios de comunicação social e de campanhas de informação pública) (Moshood & Thovoethin 2017).

### ***Da Operação Serval ao fim da Operação Barkhane***

A abordagem do diálogo político, principalmente liderada pelos esforços dos actores regionais, também foi tentada no caso do Mali. A Argélia é o principal mediador do Diálogo Inter-Maliano desde Julho de 2014. Com base na sua vasta experiência em lidar com grupos radicais e impulsionada pelo seu desejo de supervisionar a estabilidade nas suas fronteiras e vizinhança, a Argélia assumiu o papel de mediador nos conflitos internos do Mali. Os mediadores argelinos enfrentaram uma posição de linha dura por parte da Coligação dos Movimentos do Azawad (CMA), que não aceitava nada menos do que a autonomia. Os mediadores argelinos, que preferiam a descentralização à autonomia, acabaram por mediar um acordo assinado em Bamako a 15 de Maio de 2015. No entanto, apesar de ter conseguido preservar a integridade territorial do Mali, o acordo não conseguiu evitar dois golpes de Estado.

De facto, apesar do investimento maciço em estratégias de PCEV e COIN, as coisas não melhoraram no Sahel, particularmente nos estados em crise do Mali, Níger e Burkina Faso. Não surpreende, portanto, que 'No Sahel, a característica distintiva da governação de contra-insurgência pareça ser a guerra perpétua' (Charbonneau 2021:1812), quer seja provocada por uma mudança de governo através das urnas, por golpes de Estado ou pela morte do chefe de Estado. Outra observação geral da experiência do PCEV do Sahel é que as mudanças de presidentes na Nigéria (de Y'ardua para Jonathan e mais tarde para Buhari); Chade (a morte de Idriss Deby); Mali (a destituição dos presidentes Amadou Toumani Toure em 2012, Ibrahim Boubakar em 2020 e Bah Nd'aw em 2021 através de golpes de Estado); Burkina Faso (destituição dos presidentes Blaise Compaoré em 2014 e Marc Roch Christian Kaboré em 2022, também através de golpes de Estado), e França (de François Hollande a Emmanuel Macron em 2017) tiveram uma influência determinante no tipo, escala e, provavelmente, no resultado das medidas de PCEV e COIN adoptadas na sub-região.

O Mali e a Nigéria destacam-se como países onde as operações militares contra os VEOs têm estado no centro das medidas de CEV. Em Janeiro de 2013, Hollande lançou a Operação Serval com o argumento de que o Mali se tinha transformado numa 'ameaça destruidora' não só para a sub-região da África Ocidental mas também para a 'vizinhança próxima da Europa'. O rescaldo da Operação Serval não foi bonito. Em Junho de 2021, possivelmente irritado e fatigado com as intermináveis instabilidades no Mali e na sub-região do Sahel, Macron anunciou o fim da Operação Barkhane.

Em 17 de Fevereiro de 2022, a França, outros países da UE e o Canadá emitiram uma declaração conjunta sobre a retirada das suas tropas do Mali. A retirada francesa foi desencadeada por vários factores, incluindo a crescente oposição da população local e os laços tensos entre Paris e Bamako após 'a expulsão do embaixador francês no Mali na sequência da caracterização pública da junta militar do Mali como 'fora de controlo' e ilegítima pelo ministro dos Negócios Estrangeiros francês Jean Yves Le Drian' (Doxsee et al. 2022). A certa altura, 2.400 dos 4.000 militares franceses destacados no Sahel estavam estacionados no Mali.

## EXPERIÊNCIAS AFRICANAS E LIÇÕES PARA A REGIÃO

O último contingente militar francês saiu do Mali em 15 de Agosto de 2022. Os cerca de 3.000 soldados franceses restantes no Sahel, especificamente no Burkina Faso, no Chade e no Níger, deixariam de participar em combates directos e, em vez disso, apoiariam e treinariam as forças locais. A decisão francesa de reconfigurar a Operação Barkhane era inevitável, devido a insuficiências operacionais. Tal como refere um analista, ‘o facto de a França não ter conseguido definir objectivos exequíveis para a Operação Barkhane, para além da realização de ataques contra os líderes jihadistas e da prestação de apoio geral antiterrorista e de reforço de capacidades às forças do Mali, significava que a missão poderia ter continuado sem rumo num futuro previsível’ (Petrini 2022).

### ÁFRICA CENTRAL

Neste caso, a África Central inclui Angola, Burundi, Camarões, RCA, República do Congo-Brazzaville, RDC, Guiné Equatorial, Gabão, Ruanda e São Tomé e Príncipe. A RCA e os Camarões são dois países de especial interesse nesta sub-região, por duas razões. Em primeiro lugar, têm-se esforçado por combater o EV no meio de longas crises políticas internas. Em segundo lugar, as respostas dos respectivos Estados têm sido, em grande medida, direccionadas para a resolução de crises políticas e não exclusivamente para o CEV. Consequentemente, é um pouco difícil para os analistas distinguir os esforços dos actores relacionados com o CEV das medidas destinadas a resolver as crises políticas internas mais vastas. No entanto, é possível identificar intervenções de actores estatais e não estatais no sector CEV. Começemos pelos Camarões.

#### ***Camarões: diálogos inter-religiosos, vigilantismo e reintegração de antigos combatentes***

Os Camarões têm estado envolvidos numa ‘crise anglófona’ que ressurgiu em Outubro de 2016, enquanto o Boko Haram continuava a representar uma ameaça constante no extremo norte e a insegurança prevalecia ao longo da fronteira oriental com a RCA. As forças de segurança camaronesas têm estado a combater ‘separatistas bem armados que lutam em nome da marginalizada minoria anglófona do país’ (ICG 2018:1). O grupo Boko Haram não recebe apoio local dos muçulmanos do país. De facto, imãs e associações muçulmanas realizaram orações para a libertação de padres católicos raptados em Novembro de 2013 e Abril de 2014 (ICG 2015).

As iniciativas de diálogo inter-religioso têm sido uma das respostas dominantes ao EV nos Camarões. Várias associações católicas investiram em diálogos inter-religiosos, sendo a mais proeminente a Associação dos Camarões para o Diálogo Inter-religioso (ACADIR). A Conferência Episcopal Nacional e o Serviço Nacional Justiça e Paz (SNJP) também patrocinaram e supervisionaram várias iniciativas de diálogo inter-religioso da Igreja Católica. Por seu lado, os muçulmanos dos Camarões, sob os auspícios da Liga Muçulmana para a Paz, o Diálogo e a Solidariedade (LMPDS) e da Associação Cultural Islâmica dos Camarões (ACIC), supervisionaram e organizaram sessões de formação para clérigos muçulmanos (imãs) em Douala, Yaounde, Maroua, Garoua e Foumban (ICG 2015).

Outras iniciativas destinadas a contrariar as narrativas religiosas contestadas do Boko Haram incluem caravanas de sensibilização organizadas pelo Conselho dos Imãs e Dignitários Muçulmanos dos Camarões (CIDIMIC) e por associações de mulheres muçulmanas e cristãs (ICG 2015). As campanhas de sensibilização contra o Boko Haram também incluíram ‘orações e

marchas de apoio às forças armadas' (ICG 2015:24). No que diz respeito a estas iniciativas de diálogo inter-religioso, surgiram duas limitações principais. O Grupo Internacional de Crise observa que, embora as estruturas de diálogo inter-religioso tenham excluído alguns grupos, especificamente igrejas revivalistas e correntes islâmicas minoritárias, que também apoiam tais iniciativas, as suas actividades têm-se limitado à realização de reuniões e workshops para líderes religiosos (ICG 2015: 23-25). Outra limitação é a falta de apoio governamental. A maioria das iniciativas inter-religiosas é financiada por actores estrangeiros (ONGs alemãs para as igrejas cristãs e doadores árabes para os muçulmanos) (ICG 2015).

O vigilantismo é outra medida proeminente relacionada com o CEV observada no caso dos Camarões. Alguns grupos de vigilantes foram activados pelas autoridades estatais e outros foram criados pelas comunidades no rescaldo dos acontecimentos de ataques suicidas de Julho de 2015 (ICG 2016). Os grupos de vigilantes são responsáveis pelo fornecimento de informações locais cruciais, por terem impedido cerca de 15 ataques suicidas e por terem ajudado a garantir a detenção de cerca de 100 membros do Boko Haram (ICG 2016:25). O envolvimento destes grupos não está isento de riscos associados. Foram registados casos de cumplicidade entre alguns dos seus membros e o Boko Haram, e os vigilantes associados a outros grupos foram implicados em casos de extorsão por motivos religiosos. Além disso, 'a cooperação com as forças de segurança não é fácil: existem suspeitas e acusações mútuas consideráveis, nomeadamente nos Camarões e na Nigéria. Fontes de segurança dizem que alguns vigilantes são agentes do Boko Haram ou revendem bens roubados pelos jihadistas' (ICG 2017b:14).

A abordagem militar também ocupou um lugar central, especialmente no que diz respeito ao destacamento do sector camaronês da MNJTF em Outubro de 2015. No mesmo domínio, insere-se a operação bilateral Logone, realizada em 2015 pelas forças armadas dos Camarões e do Chade. Note-se que o estado de emergência imposto pelos governadores regionais de 29 de Setembro a 3 de Outubro de 2017 fez parte das rigorosas medidas de segurança adoptadas para suprimir a crise anglófona e não a ameaça do Boko Haram no extremo norte.

Outra medida das autoridades camaronesas relacionada com o CEV que merece ser mencionada é a reintegração na sociedade de antigos associados do Boko Haram. O decreto presidencial de 30 de Novembro de 2018 criou o Comité Nacional de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração para antigos combatentes do Boko Haram e grupos armados das regiões noroeste e sudoeste. O artigo 2.º, n.º 1, do decreto promove a componente de reintegração, que inclui três medidas específicas: desradicalização dos ex-combatentes; sensibilização e prestação de assistência às comunidades de origem; e criação de actividades geradoras de rendimentos (Issa & Machikou 2019).

### ***RCA: Missões de estabilização e mediação internacional***

A história recente da RCA está repleta de esforços de mediação política, mas os acordos resultantes raramente foram implementados em termos concretos (ICG 2017b:22). De acordo com Mangan et al. (2020),\*\* um dos factores que sustenta a economia de conflito da RCA é o seu 'diamante verde', nomeadamente o café. Para além dos mercados lucrativos para o gado, a madeira, os diamantes, o ouro e outros minerais, as receitas do café criaram 'desincentivos para os grupos armados lucrativos participarem seriamente no processo de paz' (Mangan et al. 2020:1). Observam ainda que 'os grupos armados obtêm até 2,75 milhões de dólares de financiamento todos os anos do seu controlo do mercado do café da RCA' (ibid).

## EXPERIÊNCIAS AFRICANAS E LIÇÕES PARA A REGIÃO

A crise política da RCA adquiriu uma dimensão religiosa intercomunitária após a rebelião inicial do movimento Seleka, que foi posteriormente contrariada por grupos de autodefesa conhecidos como ‘anti-Balaka’. Nem os grupos rebeldes predominantemente muçulmanos (Seleka), que se sentiam lesados pelas políticas de governação excludentes dos presidentes Ange-Félix Patassè (1993-2003) e François Bozize (2003-2013), nem os grupos de autodefesa dominados pelos cristãos (Anti-Balaka) honraram as esperanças dos cidadãos numa melhor governação (Glawion et al 2019; Mangan et al 2020). As políticas de exclusão prolongada e o auto-enriquecimento dos líderes do país, agravados pelo comportamento predatório e oportunista da Seleka e dos Anti-Balaka, dominaram a história sombria e tumultuosa da RCA nas últimas duas décadas.

Intervenientes que vão desde a UA à Comunidade Económica dos Estados da África Central (ECCAS/CEEAC), à Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos (CIRGL), ao Grupo de Contacto Internacional, à UE (sob a presidência de Idris Déby), à República do Congo (sob a presidência de Denis Sassou Nguesso) e Angola envolveram-se em iniciativas paralelas de mediação internacional na RCA. Outras intervenções de actores internacionais destinadas a reanimar os sectores da segurança e da justiça incluem a Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas (MINUSCA), que substituiu a missão de apoio liderada pela UA (MISCA) em Setembro de 2014 (Glawion et al 2019).

As forças francesas também estiveram muito envolvidas entre 2013 e 2016. Um contingente francês de 2.000 soldados assumiu o papel militar principal no combate aos rebeldes Seleka entre 2013 e 2015, enquanto a EUFOR-RCA (a missão de treino da UE) assegurou a segurança da capital a partir de 2015 (Glawion 2020). Infelizmente, como referido anteriormente, a mediação internacional tem tido pouco impacto observável no pântano de segurança do país. De acordo com o ICG (2017b), o impacto limitado dos esforços de mediação na dinâmica de segurança na África Central pode ser atribuído a quatro factores: as diferentes agendas e interesses dos mediadores, bem como as rivalidades institucionais; a conclusão apressada de acordos que raramente são aplicados em termos concretos; a incapacidade de tirar lições dos erros de acordos anteriores; e os efeitos prejudiciais a longo prazo da inclusão política dos rebeldes a nível nacional, direccionando assim a atenção para concessões políticas em detrimento da estabilidade a nível local.

Os intervenientes não estatais desempenharam um papel nos esforços de mediação. Os intervenientes não estatais formaram comités de mediação durante a rebelião Seleka (2012-13) para negociar resoluções para as queixas públicas com os respectivos líderes rebeldes locais e para reduzir as tensões intercomunitárias. Infelizmente, estes comités foram em grande parte ineficazes porque não conseguiram impor as mudanças preferidas e ficaram atolados em prolongadas controvérsias sobre os seus mandatos e composição (Glawion 2020). No entanto, a Parceria Inter-Religiosa para a Construção da Paz (Interfaith Peacebuilding Partnership) é um dos sete projectos no âmbito da Iniciativa para Medir os Resultados da Paz e dos Conflitos (IMPACT-CAR), financiada pela USAID e pelo Centro de Excelência em Democracia, Direitos Humanos e Governação (DRG) (Blum & Grangard 2018).

### **ÁFRICA DO NORTE**

Para os nossos propósitos, o Norte de África inclui a Argélia, o Egipto, Marrocos, a Tunísia e o Sahara Ocidental. Esta definição combina o Magrebe (‘ocidental’ em árabe), ou as terras do Atlas, e a definição da ONU, que inclui o território disputado entre Marrocos e a República Saharai. Esta

sub-região é particularmente importante para a nossa tentativa de tirar lições das experiências de regiões e de países individuais no que respeita a PCEV. Em primeiro lugar, a região faz fronteira com os países em crise do Sahel, que testemunharam um aumento acentuado das operações de VEO nos últimos dez anos, formando o que veio a ser referido como um ‘arco de crise através da região do Saara-Sahel’ (ou seja, o eixo Líbia/Argélia-Níger-Mali) (Chauzal 2015). Em segundo lugar, como a experiência do PCEV no Sahel demonstrou até à data, foi implementada uma série de medidas de curto e longo prazo nesta sub-região, o que oferece uma latitude muito maior para seleccionar as melhores práticas e lições que podem ser exportadas para o contexto da África Austral. Em terceiro lugar, é talvez a principal sub-região do continente que está a lidar com as crescentes ameaças à segurança associadas aos combatentes terroristas estrangeiros (FTF) e aos retornados. Por exemplo, desde 2011, mais de 40 000 combatentes de 120 países afluíram à Síria e ao Iraque (Jawaid 2017:103). O que chama especificamente a atenção nestes números espantosos é o facto de um país do Norte de África (Tunísia) liderar a contagem global com cerca de 7 000 combatentes, enquanto Marrocos teve perto de 1 500 combatentes envolvidos na crise síria (ibid).

### ***Controlos de segurança mais rigorosos e estados de emergência***

Controlos de segurança nacional mais apertados, incluindo operações militares, são as respostas de curto prazo mais favorecidas às ameaças colocadas por uma série de VEOs, incluindo a AQIM, que forjou um ‘casamento de conveniência’ com a Al Qaeda (Chivvis & Liepman 2013). Respostas semelhantes têm sido dirigidas para travar o crescente recrutamento por parte dos VEO nas cidades costeiras da Líbia de Benghazi, Tripoli, Sabratha e Derma (Taha 2017), bem como os al-Murabitoun, que são remanescentes da ‘década negra’ dos anos 90, liderados por antigos membros da AQIM, e o Jund al-Khal-ifa, que opera nas montanhas do Jur Jura, que também anunciou a sua fidelidade ao ISIS (ICG 2017a). A Argélia e Marrocos são os principais países do Norte de África a manter uma vigilância mais apertada das respectivas fronteiras.

Nos últimos anos, os governos de Argel e Rabat têm supervisionado o destacamento maciço de tropas, guardas fronteiriços, gendarmaria, patrulhas policiais e vigilância aérea (ICG 2017a; Patel 2018). Isto parece ter valido a pena para Argel e Rabat, uma vez que se mantiveram relativamente isolados de ataques inspirados no ISIS desde o ataque de al-Murabitoun, em Janeiro de 2013, ao complexo de gás natural de In Amenas, perto da fronteira com a Líbia, o rapto e assassinato do turista francês Hervé Gourdel, em Setembro de 2014, e o agravamento da situação de segurança na Líbia desde 2014. Os estados de emergência são outra medida de curto prazo orientada para a segurança adoptada nesta sub-região. A Tunísia e o Egipto impuseram estados de emergência em 2015, depois de as revoltas de 2011 terem tomado conta da sub-região (ICG 2017a). Desde então, o estado de emergência na Tunísia foi prorrogado várias vezes. A última ronda deveria ter terminado a 18 de Janeiro de 2022, mas foi prorrogada por mais um mês. O Presidente Kais Saied prorrogou o estado de emergência até 13 de Dezembro de 2022 e o Egipto, sob o comando do Presidente Abdel Fattah el-Sisi, impôs o estado de emergência por três meses a partir de 19 de Abril de 2017, embora este tenha sido discretamente prorrogado para além do período inicialmente estabelecido.

### ***Alterações legislativas e luta contra a radicalização***

No Norte de África foram adoptadas abordagens legislativas e políticas mais suaves. Estas incluem a aprovação, em Setembro de 2017, no Egipto, de alterações à Lei 26 de 1975 que permitiram às

autoridades estatais introduzir crimes contra a segurança do Estado; e a expansão, em Junho de 2016, do Código Penal argelino para alargar a responsabilidade criminal aos combatentes terroristas estrangeiros, tais como ‘aqueles que apoiam ou financiam combatentes terroristas estrangeiros ou utilizam as tecnologias da informação no recrutamento de terroristas, e aos fornecedores de serviços de Internet’ (Departamento de Estado dos EUA 2016, citado em Patel 2018:92). Marrocos também alterou a sua lei antiterrorismo de 2003, impondo sentenças mais rigorosas para combatentes estrangeiros implicados (cinco a 15 anos e multas pesadas) (ICG 2017a).

O combate ao activismo político-religioso é outra dimensão da PVCE que tem merecido alguma atenção por parte dos governos do Norte de África. Por exemplo, as autoridades estatais da Argélia e de Marrocos controlam de perto a disseminação de conteúdos religiosos. Os programas de desradicalização da Argélia também incluem a Liga dos Ulemás do Sahel, que promove o rito Maleki do Islão sunita – um rito que é um dos mais importantes do mundo.

A seita muçulmana é historicamente dominante nas sub-regiões do Magrebe e do Sahel. Além disso, apenas os imãs designados pelo ministro dos assuntos religiosos e das dotações podem efectuar visitas às prisões (ICG 2017a). Além disso, ‘a Rádio Alcorão transmite palestras e sermões que se alinham com os padrões do governo de Islão moderado, como forma de combater a propaganda salafita’ (Departamento de Estado dos EUA 2016, citado em Patel 2018:92).

Marrocos empenhou-se igualmente na promoção da tolerância religiosa através de uma educação religiosa controlada pelo governo nas escolas, nas prisões e nas mesquitas. A formação organizada para imãs certificados está firmemente implantada e é supervisionada pelo Instituto Mohammed VI em Rabat. O Instituto de Rabat, que também forma pregadores/guias masculinos e femininos (ou seja, Morchidines e Morchidates, respectivamente), foi criado em 2005 (Patel 2018). A Tabela 2 resume as dimensões específicas das intervenções de PCEV que foram realizadas nas cinco categorias.

### ***Mulheres e CEV***

Os ataques liderados por mulheres e os bombistas suicidas femininos não são invulgares no Corno de África, Sahel e Norte de África. Mais digno de nota é o facto de as mulheres e os seus filhos serem as vítimas mais comuns dos ataques de VEO. No entanto, o que é que sabemos sobre o seu papel de prevenção e mitigação dos EV? Em consequência, há uma mudança de visão das mulheres como combatentes, recrutadoras e angariadoras de fundos para as operações de EV para as que previnem e atenuam o EV.

A promoção pela ONU da integração da perspectiva de género no sector de PCEV ganhou ritmo nos últimos dez anos. Em 13 de Outubro de 2015, na sequência de uma revisão de alto nível da implementação da resolução 1325 do Conselho de Segurança, que avaliou 15 anos da agenda de paz e segurança das mulheres, o UNSC/CSNU adoptou a resolução 2242, que apela a uma ‘maior integração pelos Estados membros da ONU da sua agenda sobre as mulheres, a paz e a segurança, o contraterrorismo e o extremismo violento’ (ONU 2015). Do mesmo modo, a agenda política da ONU sobre PCEV apela a uma abordagem holística do contraterrorismo e refere a importância de incorporar o género como uma componente fundamental da agenda (Rothermel 2020).

Com base na análise do discurso e em entrevistas com representantes da sociedade civil e do governo do Mali, Lorentzen (2021) procurou, entre outros, descobrir como os papéis, relações, capacidades e os contextos das mulheres foram gerados. Enquanto os papéis das mulheres são

**Tabela 2: Casos selectivos de abordagens e dimensões da PCEV no Corno de África (HoA), Sahel, África Central e Norte de África**

Abordagens	Dimensões específicas
	Dissuasor
	Repressão militar (Alg; Mar)
	Vigilância das fronteiras (Alg; Mar)
	Operação Usalama Watch (Qen)
	Estado de emergência (Egi; Tun)
	Forças militares conjuntas (Nig1)
	Vigilantismo (Nig 1; Cam; CAR)
Orientada para a legislação e as políticas	Alterações à legislação antiterrorista (Alg; Mar; Egi)
	Aprovação da lei Sharia (Som)
	Criação de entidades que se ocupam das operações de CEV (Alg; Mar; Tun)
	Cancelamento do registo de organizações de direitos humanos (Qen)
Negociações	Diálogos políticos e mediação (Mal; Som; RCA)
	A Concórdia Civil (Alg)
	Diálogos inter-religiosos (Cam)
Justiça penal	mnistia aos desertores (Qen; Nig1)
	Acções penais (Qen; Nig1; Alg; Mar; Tun; Egi)
Outros métodos	Liga dos Ulemás do Sahel (Alg)
	Preparação de uma base de dados de líderes religiosos (Som)
	Programas de formação para clérigos muçulmanos (Mar)
	Reabilitação e reintegração de retornados e desertores (Nig2; Cam)
	Centros de desradicalização (Som)
	Clubes da paz (Nig1)
	Combater o recrutamento e a radicalização em linha (Alg; Mar)
	Combater o recrutamento e a radicalização em linha (Alg; Mar)
	Os anciãos como mediadores de tréguas (Som)
	As OSC como mediadores do CEV (Qen)
	As mulheres como mitigadoras (Mar)
	Grupos inter-religiosos de mulheres muçulmanas e cristãs (Nig1; Cam)
	Visitas às prisões por imãs designados (Alg)

Fonte: Compilado pelo autor.

Legenda: Alg = Argélia; Cam = Camarões; CAR = República Centro-Africana; Egi = Egipto; Qen = Quénia; Mal = Mali; Mar = Marrocos; Nig1 = Nigéria; Nig2 = Níger; Som = Somália; Tun = Tunísia.

## EXPERIÊNCIAS AFRICANAS E LIÇÕES PARA A REGIÃO

representados como pacificadores, vítimas e perpetradores na agenda Mulheres, Paz e Segurança (WPS), a sua participação no contexto maliano é apresentada como uma solução para a ‘nova’ ameaça de EV que iludiu os actores de segurança tradicionais (exército, polícia, gendarmerie), MINUSMA, e Operação Barkhane). Dito de outra forma, à medida que a problemática da segurança no Mali e no Sahel escapou às respostas cinéticas tradicionais, as mulheres deixaram de ser vistas apenas como ‘vítimas’ e ‘perpetradores’, mas como ‘novos actores de segurança’ capazes de desempenhar papéis eficazes no sector da PCEV. Lorentzen (identifica três ‘novas’ tarefas para as mulheres no sector PCEV: influenciar, aconselhar e informar. A passagem seguinte resume as duas primeiras ‘novas’ tarefas:

As mulheres são vistas como estando numa posição privilegiada para influenciar os seus filhos, irmãos e maridos a não aderirem a movimentos extremistas. Nas palavras de um dos entrevistados, as mulheres podem ‘aconselhar os seus entes queridos a empenharem-se, a desengajarem-se’. Este papel de conselheiras dos seus entes queridos inclui também a intervenção para recuperar um filho ou familiar que esteja a ser radicalizado mas que ainda não se tenha tornado violento.

Quanto ao terceiro papel, o Plano de Acção Nacional de PCEV do Mali refere repetidamente a necessidade de envolver as mulheres e as suas organizações, entre outros, na formação que lhes permitirá detectar comportamentos invulgares entre adolescentes e outros membros da comunidade. Os académicos feministas lançaram dúvidas sobre a recente iniciativa de valorizar o papel das mulheres para informar o Estado sobre o comportamento radicalizado dos seus filhos e familiares. Afirmam que isso apenas minimiza os riscos potenciais para a sua segurança. Mais concretamente, tem sido afirmado que a instrumentalização dos grupos de direitos das mulheres para a recolha de informações e outras operações de PCEV coloca riscos de segurança e questões de credibilidade e fiabilidade (Saferworld 2021) face ao escrutínio público.

Tal como observado para a posição dos mais velhos no HoA, as mulheres estão bem posicionadas para ajudar a detectar a radicalização dos membros da família e da comunidade e para desafiar as narrativas extremistas em casa, nas escolas e nos ambientes sociais (Bigio & Vogelstein 2019). Estes académicos observam que as mulheres académicas que foram destacadas para o campo marroquino para combater as interpretações radicais do Islão foram mais capazes de chegar aos membros da comunidade do que os seus homólogos masculinos devido aos seus laços sociais e capacidade de construir confiança (ibid). Da mesma forma, ‘na Nigéria, um grupo inter-religioso de mulheres muçulmanas e cristãs juntou-se na sequência de um ataque extremista e apoiou com êxito os esforços de policiamento comunitário em regiões com elevados níveis de violência intercomunitária’ (ibid). Ainda assim, o envolvimento das mulheres na PCEV enfrenta dois obstáculos inter-relacionados, nomeadamente os baixos níveis de consideração por parte de outros actores e o financiamento. Bigio e Vogelstein (2019:9) explicam-nos bem:

Apesar do papel vital das mulheres na prevenção do terrorismo, os grupos de mulheres raramente são considerados parceiros relevantes nos esforços antiterroristas e o seu trabalho continua a ser cronicamente subfinanciado. Além disso, quando os funcionários da luta contra o terrorismo

desenvolvem políticas sem o contributo das mulheres locais, correm o risco de enraizar normas sociais nocivas sobre o lugar das mulheres na sociedade que prejudicam os direitos das mulheres. Além disso, os regulamentos destinados a reduzir o financiamento do terrorismo estão a dificultar o funcionamento dos grupos de mulheres, incluindo os que trabalham contra a radicalização. As organizações da sociedade civil de mulheres são normalmente mais pequenas e menos resistentes do ponto de vista financeiro, o que torna difícil para muitas delas cumprir os requisitos de conformidade associados aos regimes de financiamento antiterrorista ...

A contribuição das abordagens baseadas na investigação para a PCEV também deve ser considerada. Apesar da presença de factores que tornam o recrutamento de VEO mais provável no sul da Líbia (ou seja, fracas oportunidades económicas, marginalização política e social, governação deficiente ou ausente e operações de VEO na área), ‘no entanto, entre as duas tribos dominantes nessa região – os Toubou e os Tuareg – o recrutamento é notavelmente baixo e a resiliência da comunidade notavelmente alta’ (Taha 2017:1). Taha observa ainda que: ‘As normas de género desempenham um papel significativo na resiliência da comunidade. A rigidez relativa dos papéis de género e o nível de resiliência da comunidade estão fortemente correlacionados, estando a rigidez das normas negativamente correlacionada com a resiliência e, portanto, com a probabilidade de uma comunidade ser resistente ao recrutamento de VEO’. Por conseguinte, conclui que os factores culturais e as normas sociais prevalentes nas comunidades Toubou e Tuareg são factores cruciais para explicar a sua resiliência ao recrutamento de VEO. Trata-se de uma conclusão importante, especialmente para os peritos envolvidos no pilar de prevenção das iniciativas de CEV.

### ***Lições para a região da África Austral***

Apesar dos esforços concertados a nível nacional, regional e internacional no âmbito de PVCE em África, a situação de segurança em muitas áreas continua a ser precária. Por exemplo, 24 dos 54 Estados soberanos africanos, incluindo Moçambique, entraram no topo dos 50 países do Índice Global de Terrorismo entre 2017 e 2021. Como mostra a Tabela 3 abaixo, algumas tendências são as seguintes. Dois países (Nigéria e Somália) têm figurado sistematicamente entre os dez primeiros. Com excepção de Moçambique, os outros dois países da África Austral que figuram na lista são Angola e África do Sul, com um impacto classificado de médio (2017) a baixo (2021). A classificação de Moçambique subiu acentuadamente do 40.º lugar (com um impacto médio em 2017) para o 13.º (com um impacto elevado em 2021).

Foram observadas tendências preocupantes no Sahel, particularmente nos países do ‘arco de crise’ (Burkina Faso, Chade, Mali e Níger). Os três Estados sahelianos, Níger, Mali e Burkina Faso, cuja situação de segurança piorou significativamente nos últimos anos, caíram para o topo 10, registando aumentos substanciais de mortes por terrorismo de 81, 174 e 74, respectivamente (GTI 2022:4). Em 2022, estão classificados em quarto, sétimo e oitavo lugares, respetivamente. A queda acentuada da situação de segurança reflecte-se na passagem do Burkina Faso do 37.º para o quarto lugar. Nomeadamente, Moçambique registou a maior queda nas mortes por terrorismo, com menos 414 mortes em 2021, uma diminuição de 82 por cento em relação ao ano anterior (GTI 2022:3).

**Tabela 3: O impacto do terrorismo por categoria em países africanos seleccionados**

SN	País	Classificação	Impacto	Classificação	Impacto	Classificação	Impacto	Classificação	Impacto
1	Nigéria	3	<b>VH</b>	3	<b>VH</b>	3	<b>VH</b>	6	<b>VH</b>
2	Somália	6	<b>VH</b>	6	H	5	H	3	<b>VH</b>
3	Egipto	9	H	11	H	14	H	15	H
4	RDC	11	H	10	H	9	H	17	H
5	Líbia	13	H	12	H	16	H	26	M
6	Sudão do Sul	14	H	17	H	22	M	93	NI
7	CAR	15	H	14	H	17	H	93	NI
8	Camarões	16	H	15	H	13	H	11	H
9	Sudão	18	H	20	M	26	M	86	L
10	Quénia	19	H	21	M	23	M	20	H
11	Mali	22	H	13	M	11	H	7	<b>VH</b>
12	Níger	23	H	23	M	24	M	8	H
13	Etiópia	26	M	29	M	28	M	49	L
14	Burundi	32	M	33	M	35	M	43	M
15	Burquina Faso	37	M	27	M	12	H	4	<b>VH</b>
16	Chade	38	M	38	M	34	M	19	H
17	Moçambique	40	M	25	M	15	H	13	H
18	Angola	43	M	52	L	54	L	86	L
19	África do Sul	46	M	41	M	41	M	73	L
20	Tunísia	47	M	51	L	49	L	38	M
21	Uganda	52	L	49	L	55	L	45	M
22	Ruanda	76	L	66	L	50	L	73	L
23	Tanzânia	61	L	60	L	58	L	36	M
24	Argélia	54	L	57	L	65	L	39	M

Fonte: GTI, 2018, 2019, 2020, & 2022. Legenda: VH=Muito alto; H=Alto; M=Médio; L=Baixo; NI=Sem impacto.

O impacto do terrorismo foi sistematicamente classificado como elevado nos Camarões, no Egipto e na RDC entre 2017 e 2021. Notavelmente, no mesmo período, o impacto foi reduzido de elevado para nenhum no Sudão do Sul e na RCA. Este facto pode dever-se aos recentes acordos políticos nestes países.

As tendências descritas apontam para o facto de países como o Quénia e a Tanzânia, com vizinhos altamente afectados pelo terrorismo, poderem ser facilmente arrastados para o primeiro escalão. Enquanto fizerem fronteira com países com operações de VEO relativamente activas, permanecem vulneráveis a extremistas violentos. A vigilância, especialmente ao longo das fronteiras, pode ser uma abordagem segura e económica para manter a ordem.

## **Os riscos associados à prioridade dada às respostas militares a curto prazo**

As experiências noutros locais oferecem uma série de lições vitais para a África Austral e para Moçambique em particular. A lição mais ampla é que os VEOs, os NSAGs e os grupos insurgentes destacam a sua capacidade de conduzir operações transfronteiriças, causando assim o caos entre as populações locais e demonstrando os riscos de empregar uma abordagem altamente militarizada para lidar com eles. Apesar dos diferentes contextos, a experiência no CEV e contra-terrorismo na África Austral e noutras sub-regiões revela que a abordagem militarizada tem sido priorizada.

A diferença é que, apesar de a resposta hesitante em Moçambique ter conseguido, até à data, reduzir o número de mortes causadas pelos insurgentes e pelas operações do VEO, tal foi conseguido à custa de abordagens não militares, como explicado no capítulo oito. A prevenção de ataques iminentes e a redução do número de mortes podem ser atribuídas às represálias pesadas do governo moçambicano, mas, a longo prazo, tais medidas não parecem suficientemente eficazes para abordar os verdadeiros factores de EV (Bekoe et. al. 2020). Por conseguinte, Moçambique e a SADC parecem estar a replicar o erro comum das abordagens precoces de contra-insurgência e CEV no Sahel e Corno de África. Um enfoque exclusivo na abordagem de mão pesada revelou-se ineficaz na contenção do Boko Haram e do Al-Shabaab, e ‘alienou profundamente’ as comunidades locais (Hartung & Otieno 2021; Saferworld 2021). De facto, tal como referido por Abbink (2020:194), ‘os padrões de resposta securitizada das autoridades estatais em relação aos militares desempenham um papel na promoção da radicalização violenta’.

No entanto, no Norte de África, as respostas a curto prazo, que incluíram o reforço da segurança e o aumento da partilha de informações entre os países sub-regionais, foram acompanhadas por medidas a mais longo prazo, incluindo a reforma do sector da educação, a criação de oportunidades económicas e a abertura da participação política a outros grupos, especialmente aos jovens. Foi o caso, nomeadamente, de Marrocos e da Argélia.

### ***Evitar a descida para outra ‘guerra eterna’ e o treino militar perpétuo***

As forças de segurança moçambicanas e a SAMIM devem ter em conta a advertência do Presidente Mokgweetsi Masisi de que poderão ter de enfrentar um ‘inimigo enganador que provavelmente utilizará uma guerra assimétrica e táticas de guerra não convencionais e dissimuladas’ em Cabo Delgado. Dirigindo-se às tropas do Botswana que estavam prestes a juntar-se à SAMIM, declarou: ‘Como profissionais, vocês representam muito mais do que eles, e devem evitar imitá-los e descer ao seu nível’ (Nyathi 2021:9). As forças moçambicanas e da SAMIM devem também abster-se de cometer violência indiscriminada contra as pessoas que é suposto protegerem. Como Hansen observou (2022):

Negligenciar isto irá inevitavelmente transformar Moçambique numa das ‘guerras eternas’ do continente africano, semelhante às actuais conflagrações no Mali, à insurgência no nordeste da Nigéria e na Somália. Torna-se um problema quando os provedores de segurança locais se vêem a si próprios como protectores do Estado ou das suas próprias posições, em vez de verem as suas tarefas como provedores de serviços à população local, e já vimos isso em Moçambique.

## EXPERIÊNCIAS AFRICANAS E LIÇÕES PARA A REGIÃO

Devem também tomar medidas para evitar um ‘engarramento de segurança’ em Cabo Delgado. Em termos simples, isto acontece quando ‘demasiados actores fazem coisas semelhantes, ignorando outras questões’ (Kfir 2022:80). Naturalmente, tanto os actores estatais como os internacionais tentam reprimir os surtos de EV o mais rapidamente possível. Uma multiplicidade de actores apressou-se a entrar em cena para conter o agravamento da situação de segurança no Sahel, que assistiu a oito tentativas de golpe de Estado na Guiné, Burkina Faso, Mali, Costa do Marfim e Níger em menos de dois anos. Como Kfir prossegue, após vários anos de treino, ‘o exército do Mali era uma entidade em permanente estado de ser’ ‘capacitado’, mas capaz de organizar não um, mas dois golpes de Estado em Agosto de 2020 e Maio de 2021, o que pode embarçar os actores internacionais e fazer descarrilar ainda mais os seus planos de estabilização do Mali’. Não se deve permitir que estes fenómenos, ou seja, o treino militar perpétuo e as guerras eternas, dominem o discurso de segurança em Cabo Delgado.

### ***Alargar o processo de consulta***

Os analistas parecem concordar que a desmobilização dos VEO, NSAG e insurgentes não é, por si só, uma solução duradoura. É necessário ir para além das abordagens cinéticas e pouco eficazes e incorporar os contributos das comunidades locais, mulheres, jovens, sociedade civil e das instituições religiosas. Em 2021, analistas associados ao Instituto de Estudos de Segurança afirmaram que ‘nenhuma quantidade de aconselhamento de segurança privada, apoio ou tropas e equipamentos estrangeiros pode compensar a liderança política e o estabelecimento de confiança entre as pessoas, o governo e os actores regionais ... Para prosseguir eficazmente a contra-radicalização ao nível da comunidade em Cabo Delgado, o governo moçambicano deve realizar amplas consultas com a comunidade, jovens, mulheres, sociedade civil e instituições religiosas’ (citado em Nyathi 2021:9).

### ***Abordar a questão dos ‘combatentes estrangeiros’***

Uma área que não recebeu a devida atenção noutras sub-regiões é como abordar o problema dos ‘combatentes estrangeiros’, e a reabilitação e reintegração dos ‘retornados’. Qualquer cidadão estrangeiro que lute contra as forças moçambicanas e da SAMIM em Cabo Delgado seria considerado como um ‘combatente estrangeiro’. Existe uma necessidade premente tanto para as autoridades moçambicanas como para os países da SADC de abordar o elemento dos combatentes estrangeiros na situação de segurança de Cabo Delgado antes que fique fora de controlo. Para Moçambique, serão considerados ‘combatentes estrangeiros’ no âmbito da Resolução 2178 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas quando regressarem aos seus países de origem, serão recebidos como ‘retornados’.

A adopção de uma abordagem pesada e orientada para a segurança aos retornados não ajudará a resolver as suas queixas e a desenraizar as suas redes, como foi o caso nas primeiras respostas marroquinas. As autoridades moçambicanas e os países da SADC devem abster-se de ‘punir e ostracizar os infractores, em vez de abordar as causas da sua alienação e, em última análise, do seu êxodo’ (Jawaid 2017:102). Se apenas uma fracção dos tunisinos que viajaram para combater no Iraque e na Síria tivesse sido presa nas prisões do país, já sobrelotadas, o sistema de justiça criminal teria outro problema para resolver: a radicalização entre os reclusos. Por conseguinte, programas de reabilitação e reintegração bem planeados, que recorram às melhores práticas

noutros locais, podem ser alternativas convenientes às execuções e às penas de prisão. É claro que ‘nenhum modelo único de reabilitação e reintegração pode ser aplicado em todos os contextos culturais’ (Holmer & Shtuni 2017:11).

### ***Apoiar e acompanhar a participação da sociedade civil no sector do CEV***

Outra lição diz respeito ao trabalho das OSCs no sector de CEV. A experiência em Moçambique e noutros locais de África destacou quatro aspectos. Em primeiro lugar, as OSCs pressionaram incansavelmente os actores estatais a admitir que o EV se tinha tornado um problema. Confrontaram as negações com provas e persuasão, e utilizaram vários fóruns à sua disposição para atrair a atenção nacional e internacional. Pode recordar-se que ‘Num esforço para minimizar a ameaça, o governo prendeu e deteve jornalistas que relatavam a situação’ (Bekoe et al. 2020b:20). Em segundo lugar, as OSCs mantiveram os actores estatais em alerta no que diz respeito às suas operações de CEV. Poucas OSCs, principalmente as orientadas para os direitos humanos e os activistas, tiveram a audácia de combater o extremismo nas operações de CEV conduzidas pelo Estado. Embora as autoridades estatais não gostem deste papel de ‘cão de guarda’, ajuda a recordar-lhes que devem adoptar a abordagem securitizada do CEV com a máxima contenção, a fim de evitar gerar reacções contrárias negativas. Em terceiro lugar, o envolvimento das OSCs no CEV não é isento de escrutínio. As OSCs tendem a surgir onde os fundos estão a ser canalizados. A proliferação de OSCs motivada por uma ameaça existencial, como no sector das alterações climáticas, é uma tendência recente e normal. É importante vigiá-las sem parecer que se está a limitar a sua liberdade de acção. Quando indivíduos particulares recorrem a OSC para criar centros de desradicalização, será que respeitam as directrizes?

Em quarto lugar, os actores estatais devem abster-se de utilizar as respostas antiterroristas e de CEV como pretexto para visar determinadas OSCs consideradas inimigas dos seus interesses. De acordo com a Saferworld (2021), as respostas antiterroristas tiveram ‘impactos negativos significativos’ no espaço cívico e nas OSCs nos últimos 20 anos. ‘Em todo o mundo, os Estados autoritários têm usado justificações antiterroristas para vigiar, prender arbitrariamente, criminalizar, torturar e matar defensores da sociedade civil e defensores dos direitos humanos.’ Isto não deveria acontecer em Moçambique.

### ***Investir no ‘CEV por outros meios’***

Outra questão relevante é obter o apoio da comunidade de investigação, dos grupos de reflexão e das redes de investigação independentes. É imperativo investir naquilo que Bart Schuurman (2019) designou por ‘combate ao EV e ao terrorismo por outros meios.’ Como a experiência queniana demonstrou, as redes de investigação estão cada vez mais a relacionar o trabalho de investigação com as prioridades governamentais no sector de CEV. Por exemplo, o Instituto de Estudos Estratégicos de Horn, em colaboração com o Centro de Estudos Estratégicos do Quénia, está a desenvolver um trabalho de investigação cada vez mais relacionado com as prioridades do governo no sector do CEV.

A CSCR está a realizar um estudo sobre a natureza, os factores impulsionadores e a percepção das mulheres e raparigas muçulmanas em relação à violência contra as mulheres nas regiões costeiras e orientais do Quénia. Espera-se que as conclusões do estudo sobre os factores de ‘pressão’ e ‘atração’ no que diz respeito à participação das mulheres no EV complementem os

esforços do governo queniano para conceber melhores respostas de CEV. A criação de sinergias entre projectos de investigação e iniciativas como a Parceria para o Contra-Terrorismo Regional da África Oriental (PREACT) e agências intergovernamentais como o recém-criado centro de contra-terrorismo da SADC seria um bom ponto de partida.

### ***Integração dos aspectos de género nas respostas de CEV***

Por último, mas não menos importante, é a questão do envolvimento das mulheres no EV e no terrorismo. Tal como foi referido anteriormente, deve ser dada ampla atenção ao género em todas as respostas de CEV. Foram assinalados três riscos e armadilhas. O primeiro é a simplificação excessiva, com as participantes femininas no EV a serem meramente apresentadas como ‘noivas da jihad’, ignorando factores muito mais complexos que influenciaram o seu envolvimento no EV. De acordo com Coninsx (2019:75), as mulheres participantes no EV são geralmente retratadas como ‘passivas, facilmente manipuláveis e emocionalmente motivadas por factores como as perspectivas de casamento, a experiência de violência sexual e a perda da família às mãos do ‘inimigo’.

No entanto, nem todos os analistas vêem as mulheres como vítimas, e apreciam cada vez mais a agência das mulheres nas operações de VE. Coninsx (2019:75) observa ainda que ‘também temos de ter em conta o facto de as categorias de perpetrador e vítima não serem binárias ou mutuamente exclusivas – e que tanto as mulheres como os homens podem ser ambos.’

O segundo risco a evitar é a sensacionalização. É arriscado sensacionalizar os papéis violentos das mulheres e minimizar os seus papéis não combatentes, que se revelaram vitais para o sustento, a sobrevivência e a legitimidade dos VEO e dos grupos terroristas. Promover um conjunto de papéis e negligenciar outros que as mulheres desempenham conduziria a pontos cegos que se podem revelar dispendiosos nas respostas de CEV. O terceiro risco está relacionado com a estigmatização das mulheres que regressam dos grupos terroristas. As mulheres que saíram de um grupo terrorista mas que enfrentaram estigmatização ao regressarem ao contexto das suas comunidades locais são susceptíveis de se sentirem alienadas e isoladas, ‘minando assim os esforços de reabilitação e reintegração e contribuindo potencialmente para a (re)-radicalização e reincidência’ (Coninsx 2019:75).

### **Recomendações**

- Os esforços de reabilitação e reintegração devem ser concebidos e implementados em conjunto com programas destinados a abordar as condições estruturais e as dinâmicas comunitárias que empurraram e puxaram os jovens e outros membros da comunidade para a radicalização.
- Após a implementação das intervenções de luta contra a radicalização ao longo do tempo, estas terão de ser avaliadas. As avaliações de impacto devem aplicar-se tanto aos grupos em causa como às comunidades.
- É necessário identificar e capitalizar as normas sociais e as práticas culturais dentro das comunidades que informam ou contribuem para a resiliência da comunidade face ao EV noutras partes de Moçambique, e face a uma vulnerabilidade esmagadora.
- Também é necessário conceber programas de reabilitação e reintegração feitos à medida que tenham em conta as necessidades específicas do género. Isto exigirá que as autoridades moçambicanas solicitem os conhecimentos de terapeutas comportamentais e psicólogos, para

identificar os factores e as motivações por detrás das decisões dos indivíduos de se tornarem extremistas violentos.

- Deveria ser adoptada uma abordagem ‘follow-the-money’ para cortar o apoio financeiro e logístico dos VEO. Deveria ser feito todo o possível para cortar as suas linhas de vida económica.
- Apesar do recrutamento nas redes sociais não ter tido um papel proeminente em Cabo Delgado, é necessário reduzir a utilidade que os extremistas obtêm da atenção dos meios de comunicação social. Os meios de comunicação social locais devem ser encorajados a conterem-se quando cobrem incidentes relacionados com o EV e o terrorismo.
- A investigação deve ser utilizada para informar a formulação de melhores respostas de CEV, mais eficazes e sensíveis ao género.
- Os intervenientes devem evitar descrever todas as preocupações de segurança como um problema de segurança internacional e, em vez disso, devem consultar os vários grupos sociais. A luta contra a radicalização exige um espectro completo de iniciativas, incluindo o envolvimento activo de grupos de jovens, OSCs e líderes comunitários e religiosos.
- Os clérigos muçulmanos desempenham um papel positivo no combate às narrativas jihadistas mal interpretadas online e nas prisões, escolas e comunidades. Sempre que possível, a mensagem em Moçambique deve ser a de que não existe uma versão única do Islão. Quer sejam considerados ‘moderados’ ou ‘radicais’, a seleção de clérigos muçulmanos para esse papel será sempre um exercício complicado. A construção da resiliência Contra o Extremismo Violento (BRAVE), iniciativa dos xeques no Quênia, poderia ser imitada.

## Conclusão

A nossa análise demonstrou que, apesar do emprego consistente de abordagens baseadas na segurança para o CEV em várias sub-regiões africanas, o problema persiste. O continente continua a perder os seus jovens para grupos radicalizados. Isto exige uma mudança de rumo por parte dos actores governamentais, passando de um enfoque exclusivo em abordagens agressivas para uma combinação de respostas militares e não militares. As abordagens dissuasoras são úteis para tornar o terrorismo e o EV demasiado dispendiosos para aqueles que procuram utilizá-los e podem impedir a deslocação de civis. No entanto, isto não é suficiente para acabar com o problema. Em Moçambique, as respostas continuam a ser desequilibradas no sentido de uma abordagem militar. Se os esforços actuais continuarem a centrar-se exclusivamente em abordagens militares, defensivas e dissuasoras, o EV em Cabo Delgado poderá não ser reduzido. É necessário ter uma visão muito mais ampla da situação, uma vez que os factores de violência são complexos e parecem estar a evoluir. Como referido por Bekoe et al. (2020a, b), O EV em Moçambique ‘tem raízes sobrepostas na privação histórica de direitos e noções de privação relativa’. Sem abordar estas vulnerabilidades subjacentes, e os factores de pressão e atração que os VEOs e os NSAGs estão a instigar, será difícil conter a ameaça de EV.

Na luta contra o EV e o terrorismo, as forças moçambicanas e da SAMIM devem ter cuidado para não reagir de forma exagerada e comportar-se como os seus adversários, que provavelmente recorrerão à guerra assimétrica, incluindo táticas não convencionais e dissimuladas. Comportar-se como extremistas torná-los-á menos capazes de lidar com as vulnerabilidades e queixas subjacentes. Do mesmo modo, será que a situação em Cabo Delgado é propícia à negociação? De acordo com Crenshaw e Cusimano Love (2003), as negociações podem ser levadas a cabo quando

estão presentes duas condições. Em primeiro lugar, o governo deve gozar de um forte mandato popular para se defender das críticas dos opositores políticos de que está a 'ceder' aos grupos terroristas ao negociar. Em segundo lugar, a organização terrorista deve passar por um 'período de autoavaliação', o que daria ao governo a oportunidade de 'separar os pragmáticos dos terroristas de linha dura' (ibid:138). A segunda condição não parece estar presente em Cabo Delgado até à data e, portanto, a situação pode não estar madura para negociações.

## Referências

- Abbink, J. (2020). Religion and violence in the Horn of Africa: Trajectories of mimetic rivalry and escalation between 'political Islam' and the state. *Politics, Religion & Ideology*, 21:2, 194-215. DOI: 10.1080/21567689.2020.1754206.
- Bekoe, D.A., S.M. Burchard, S.A.Daly and A.C. Swift. (2020a). Interpreting group tactics and the role of the government's response in the crisis in Cabo Delgado: Lessons for combating violent extremism in Africa. Institute for Defense Analyses. <https://www.jstor.org/stable/resrep36468>.
- Bekoe, D.A., S.M. Burchard, S.A.Daly and A.C. Swift. (2020b). Crisis in Cabo Delgado, and lessons for combating violent extremism in Africa. *Insights on Africa*. <https://www.jstor.org/stable/resrep29559.7>
- Bigio, J. and R. Vogelstein. (2019). Understanding women's roles in terrorism. *Women and terrorism: Hidden threats, forgotten partners*. Council on Foreign Relations. <http://www.jstor.org/stable/resrep21428.4>.
- Blum, A. & R. Grangaard.(2018). Collaborative design in peacebuilding: Lessons from the Central African Republic. US Institute of Peace, Special Report No. 425. April. [www.usip.org](http://www.usip.org)
- Campbell, J. (2013). Nigeria's president launches amnesty committee for Boko Haram. *Africa in Transition*. <https://www.cfr.org/blog/nigerias-president-launches-amnesty-committee-boko-haram>
- Charbonneau, B. (2021). Counter-insurgency governance in the Sahel. *International Affairs*, 97: 6, 1805-1823. DOI: 10.1093/ia/iab182.
- Chauzal, G. (2015). Fix the unfixable: Dealing with full-blown crisis and instability: How to bring greater stability to the Sahel? Clingendael Institute. <http://www.jstor.org/stable/resrep05306>.
- Chivvis, C.S. & A. Liepman. (2013). North Africa's menace: AQIM's evolution and the US policy response. Rand Corporation. <http://www.jstor.org/stable/10.7249/j.ctt5h-ht7p.1>.
- Chukwuma, K.H. (2022). Critical terrorism studies and postcolonialism: constructing ungoverned spaces in counter-terrorism discourse in Nigeria. *Critical Studies on Terrorism*. DOI 10.1080/17539153.2022. <https://www.tandfonline.com/loi/rter20>
- Cold-Ravnkilde, S.M. and K.L. Jacobsen. (2020). Disentangling the security traffic jam in the Sahel: constitutive effects of contemporary interventionism. *International Affairs*, 96: 4: 855-74. DOI. [org/10.1093/ia/iiaa093](https://doi.org/10.1093/ia/iiaa093).
- Coninx, M. (2019). Women's involvement in terrorism: New trends and developments. *Global Terrorism Index*. Institute for Economics and Peace.
- Clottey, P. (2015). Nigeria denies hiring mercenaries to fight Boko Haram. 25 February. *VoA news*. <https://www.voanews.com/a/nigeria-denies-hiring-mercineries-fight-boko-haram/2659269.html>
- Crenshaw, M. and Cusimano Love, M. (2003). Networked terror. In M. Cusimano Love (ed.), *Beyond sovereignty: Issues for a global agenda*. Belmont: Wadsworth/Thomson Learning.
- Cropley, E. & D. Lewis. (2015). Nigeria drafts in foreign mercenaries to take on Boko Haram. *Reuters*. 12 March. <https://www.reuters.com/article/nigeria-violence-mer-cenaries-idINKBN0M80X920150312>

- Doxsee, C., M. Harris & J. Thompson. (2022). The end of Operation Barkhane and the future of counterterrorism in Mali. 2 March. CSIS. <https://www.csis.org/analysis/end-operation-barkhane-and-future-counterterrorism-mali/>
- Fabricius, P. (2015). Business as unusual: Goodluck Jonathan privatises Nigerian relations with South Africa. *ISS Today*. March. <https://issafrica.org/iss-today/business-as-unusual-goodluck-jonathan-privatises-nigerian-relations-with-south-africa>
- Gelot, L. & S.J. Hansen. (2019). They are from within us: CVE brokerage in South-central Somalia. *Conflict, Security & Development*, 19:6, 563-582. DOI: 10.1080/14678802.2019.1688961
- Glawion, T. (2020). The security arena in Africa: Local order-making in the Central African Republic, Somaliland and South Sudan. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glawion, T., J. van der Lijn and N. de Zwaan. (2019). Securing legitimate stability in CAR: External assumptions and local perspectives. Stockholm International Peace Research Institute, Policy Study. September. <https://www.jstor.org/stable/res-rep24496>.
- Hansen, S.J. (2022). 'Forever wars'? Patterns of diffusion and consolidation of Jihadism in Africa. *Small Wars & Insurgencies*, 33:3, 409-436. DOI: 10.1080/09592318.2021.1959130.
- Hartung, J. and Otieno, J. (2021). Why conflict in Mozambique's Cabo Delgado matters for eastern Africa. Horn Institute for Strategic Studies. *The East African*, 23 April.
- Holmer, G. & A. Shtuni. (2017). Returning foreign fighters and the reintegration imperative. US Institute of Peace Special Report 402. <http://www.jstor.com/stable/res-rep12456>.
- International Crisis Group. (2015). Cameroon: The threat of religious radicalism. Crisis Group Africa Report No. 229, 3 September. <https://www.jstor.org/stable/res-rep31720.6>.
- International Crisis Group. (2016). Cameroon: Confronting Boko Haram. Crisis Group Africa Report No. 241, 16 November. <https://www.jstor.org/stable/resrep31743.8>.
- International Crisis Group. (2017a). ISIS targets the Maghreb. In How the Islamic State rose, fell and could rise again in the Maghreb. Crisis Group Middle East North Africa Report, No 178, 24 July.
- International Crisis Group. (2017b). Avoiding the worst in Central African Republic. Crisis Group Africa Report No. 250, 2 August. <https://www.jstor.org/stable/res-rep31360.7>.
- International Crisis Group. (2018). Cameroon's Anglophone crisis: How the Catholic Church can promote dialogue, Crisis Group Africa Briefing No. 138, 26 April. <https://www.jstor.org/stable/resrep31594>.
- Issa, S. & N. Machikou. (2019). Reintegrating former Boko Haram associates: Perspectives from Far North Region in Cameroon. Global Center on Cooperative Security, Policy Brief, February. <http://www.jstor.com/stable/resrep20331>.
- Jawaid, A. (2017). From foreign fighters to returnees: the challenges of rehabilitation and reintegration policies. *Journal of Peacebuilding & Development*, 12(2), 102-107. <https://doi.org/10.1080/15423166.2017.1323660>.
- Kfir, I. (2022). Sub-Saharan Africa at a Crossroad. Global Terrorism Index, Institute for Economics and Peace.
- Lind, J.M., P. Mutahi & M. Oosterom. (2017). Killing a mosquito with a hammer: Al-Shabaab violence and state security responses in Kenya. *Peacebuilding*, 5:2, 118-135. DOI: 10.1080/21647259.2016.1277010.
- Lorentzen, J. (2021). Women as 'new security actors' in preventing and countering violent extremism in Mali. *International Affairs*, 97:3, 721-738. DOI: 10.1093/ia/iab039.
- Meinema, E. (2021). Countering 'Islamic' violent extremism? The implementation of programs to prevent radicalization by Muslim-led civil society organizations in Malindi, Kenya. *Religion*, 51:2, 259-279. DOI: 10.1080/0048721X.2021.1865603.

## EXPERIÊNCIAS AFRICANAS E LIÇÕES PARA A REGIÃO

- Menkhaus, K. (2015). Terrorism, security and the state In N. Cheeseman, D.M. Anderson and A. Scheibler (eds), *Routledge Handbook of African Politics*. London and New York: Routledge. pp. 390-403.
- Mesok, E. (2022). Counter-insurgency, community participation and the preventing and countering violent extremism agenda in Kenya. *Small Wars & Insurgencies*. DOI: 10.1080/09592318.2022.2037908. <https://www.tandfonline.com/loi/fswi20>.
- Mkandla, T. I. (2017). Private military contractor gains in containing Boko Haram in Nigeria. Master of International Relations Dissertation, University of Witwatersrand, Johannesburg.
- Moshood, A.B. and P. Thovoethin. (2017). Insurgency and development in Nigeria. *Journal of Peacebuilding & Development*, 12(2). August.
- Nyathi, K. (2021). Southern Africa sending troops to Mozambique. *The East African*. Ojo, J.S. (2020). Governing 'ungoverned spaces' in the foliage of conspiracy: Toward (re)ordering terrorism. *African Security*, 3:1. DOI: 10.1080/19392206.2020.1731109.
- Patel, S. (2018). North Africa. In I. Kfir, S. Patel & M. Batty (eds), *Counterterrorism Yearbook 2018*. Australian Strategic Policy Institute. <http://www.jstor.org/stable/resrep16819.13>.
- Petrini, B. (2022). Security in the Sahel and the end of Operation Barkhane. IISS. <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2022/09/security-in-the-sahel-and-the-end-of-operation-barkhane>.
- Rothermel, A-K. (2020). Gender in the United Nations agenda on Preventing and Countering Violent Extremism. *International Feminist Journal of Politics*, 22:5, 720-741. DOI: 10.1080/14616742.2020.1827967.
- Saferworld. (2021). The rise of counter-terrorism at the United Nations: Two decades later, Briefing Report, September, Friedrich Ebert Stiftung, New York Office. Retrieved from [www.saferworld.org.uk](http://www.saferworld.org.uk)
- Shire, Mohammed Ibrahim. (2021a). Dialoguing and negotiating with Al-Shabaab: the role of clan elders as insider-partial mediators, *Journal of Eastern African Studies*, 15:1, 1-22. DOI: 10.1080/17531055.2020.1863099.
- Shire, Mohammed Ibrahim. (2021b). Provocation and attrition strategies in transnational terrorism: The case of Al-Shabaab, *Terrorism and Political Violence*. DOI: 10.1080/09546553.2021.1987896.
- Schuurman, Bart. (2019). Topics in terrorism research: reviewing trends and gaps, 2007-2016, *Critical Studies on Terrorism*, 12:3, 463-480. DOI: 10.1080/17539153.2019.1579777
- Taha, Manal. (2017). Matriarchal and tribal identity, community resilience, and vulnerability in South Libya, US Institute of Peace, Special Report 416. [www.usip.org/stable/resrep12515](http://www.usip.org/stable/resrep12515).
- Ugwueze, M. I., & Onuoha, F. C. (2020). Hard versus soft measures to security: Explaining the failure of counter-terrorism strategy in Nigeria. *Journal of Applied Security Research*, 15(4), 547-567.
- United Nations (UN). (2015). Security Council unanimously adopts Resolution 2242 (2015) to improve implementation of landmark text on Women, Peace and Security Agenda, SC/12076.
- United States Department of State. (2016). Country report on terrorism <https://www.state.gov/reports>.
- Valji, N. (2015). Security Council Resolution 2242 (2015) on Women, Peace and Security: Summary of critical elements and progress. Briefing Paper 6. Political Settlements Research Program, Global Justice Academy, University of Edinburgh. [www.politicalsettlements.org](http://www.politicalsettlements.org).
- Varin, C. (2015). Why Nigeria is turning to South African mercenaries to help fight Boko Haram. 20 March. The Conversation. <https://theconversation.com/why-nigeria-is-turning-to-south-african-mercenaries-to-help-fight-boko-haram-38948/>

# 11

## Conclusões e recomendações

*Anthoni van Nieuwkerk, Lucy Shule e Stephen Buchanan-Clarke*

**E**STA PUBLICAÇÃO centra-se nas experiências africanas de VE, definidas como as crenças e acções de pessoas que apoiam ou usam a violência para atingir objectivos ideológicos, religiosos ou sociopolíticos. Isto inclui o terrorismo e outras formas de violência de motivação política e comunal.

A ideia de explorar o EV para além da superficialidade dos relatórios de actualidade nasceu da constatação de que a África Austral estava a viver um surto de VE. A RDC, Moçambique e Tanzânia sofreram ataques, sendo os acontecimentos na província de Cabo Delgado em Moçambique os mais desafiantes e desconcertantes. No decurso deste projecto, os editores também se aperceberam de que era necessário um discurso mais amplo do que o da força militar e do contra-terrorismo para que a região e o continente pudessem fazer progressos na abordagem deste fenómeno complexo.

Esta publicação oferece uma exploração crítica destas dimensões através de uma perspectiva africana. Aborda três aspectos do EV: fornece análises conceptuais, examina a conduta do Estado em relação ao EV e fornece uma cobertura detalhada da crise de Cabo Delgado, com base na investigação in loco. De seguida, passamos em revista as conclusões dos nossos colaboradores, seguidas das nossas recomendações.

### **Primeira parte: Factores determinantes do extremismo violento na África Austral**

A primeira parte centra-se nos factores que impulsionam o EV no contexto da África Austral, com especial destaque para os factores que promovem o aparecimento de EV e ajudam a manter as organizações de EV ao longo do tempo. No segundo capítulo, David Matsinhe argumenta que, para ir além das intervenções puramente militares e desenvolver políticas que previnam e combatam o EV de forma mais holística e eficaz, é vital compreender e abordar os complexos factores estruturais que lhe dão origem. Os factores analisados incluem a fragilidade do Estado, a má governação, a marginalização política e social, a marginalização dos jovens e a economia global predatória.

Este capítulo analisa as características históricas e actuais dos estados africanos e argumenta que os próprios governos desempenham um papel significativo na emergência de EV, configurando as condições físicas, sociais e políticas de forma a produzir determinados resultados comportamentais.

Indo para além dos factores estruturais geralmente destacados no Plano de Acção das Nações Unidas para Prevenir o Extremismo Violento e em quadros políticos semelhantes, o capítulo explora o papel das empresas transnacionais no sector extrativo e o sistema económico global

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

desigual em que os Estados africanos têm de funcionar, argumentando que estas condições endógenas e exógenas não podem ser separadas umas das outras.

O capítulo apela aos Estados para que respeitem e promovam os direitos dos cidadãos como um meio fundamental de prevenir e combater o EV, com base no princípio da não discriminação em matéria de raça, religião, etnia, filiação política, orientação sexual ou quaisquer outras características.

No terceiro capítulo, Abdi Aynte explora os factores que tendem a sustentar as organizações de EV, com especial destaque para a relação entre o crime organizado transnacional (TOC/COT), a corrupção e a actividade de EV. O conflito em Cabo Delgado – um ambiente caracterizado por elevados níveis de corrupção e de crime organizado – é utilizado como estudo de caso. O capítulo explora uma ligação inseparável entre o COT e a corrupção, com os sindicatos do crime organizado a dependerem da corrupção, geralmente no governo, mas também no sector privado, para diminuir o risco ou mesmo facilitar as suas operações. Também fornece provas das formas como as organizações de EV se envolvem em actividades de comércio ilícito e/ou interagem com sindicatos de crime transnacional, a fim de sustentar as suas operações.

No caso de Cabo Delgado, o capítulo explora a relação indirecta entre o COT, a corrupção e o EV, que funcionam separadamente e em conjunto para enfraquecer o Estado e gerar queixas sociais. O capítulo apela a reformas políticas importantes, a uma liderança moral forte e a mecanismos rigorosos de controlo anti-corrupção, particularmente em relação às iniciativas de desenvolvimento recentemente financiadas, tais como a Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN), que são vulneráveis à corrupção. O capítulo também descreve o que precisa de ser feito para formalizar a economia no norte de Moçambique, de modo a torná-la menos susceptível de ser explorada tanto pelas TOCs como pelas organizações de EV, bem como o papel das organizações regionais na abordagem da natureza transnacional do desafio.

No quarto capítulo, Jaynisha Patel explora as tendências que rodeiam a radicalização dos jovens africanos e o seu recrutamento por organizações de EV, utilizando o Al-Shabaab na Somália e no Quênia como estudo de caso. O capítulo fornece uma visão dos métodos comuns utilizados pelos actores do EV para recrutar jovens africanos, tanto no seio de uma comunidade e nas redes sociais e como estes mudaram ao longo do tempo em resposta às estratégias de aplicação da lei. O capítulo também analisa as principais narrativas utilizadas na propaganda extremista para atrair os jovens e analisa os principais temas dessas narrativas que devem ser abordados para as combater eficazmente.

O capítulo apela aos governos para que criem mais capacidade para detectar e combater o recrutamento e a radicalização nas redes sociais, trabalhando com as principais empresas de tecnologia para combater a propagação de narrativas extremistas nas redes sociais, desenvolvendo contra-narrativas e promovendo vozes islâmicas moderadas, e actualizando ou elaborando nova legislação para resolver o problema.

### **Segunda parte: Respostas africanas e internacionais para o EV**

A segunda parte centra-se nas formas formais em que a UA e as CERs respondem ao EV. Também explora os interesses e os papéis de pessoas de fora, incluindo agências da ONU, parceiros de cooperação internacionais e interesses não ocidentais.

No capítulo cinco, Amanda Lucey examina a génese, o estatuto, os êxitos e os fracassos dos NAPs/PANs que os governos africanos devem desenvolver e implementar como resposta fundamental ao EV. Constata que se registaram poucos progressos. Recomenda que os governos e as RECs/CERs devem, de facto, desenvolver NAPs/PANs, mas que isso deve ser feito em colaboração com as comunidades. Na verdade, a sociedade civil deve ser envolvida desde o início, para garantir que estes planos sejam legítimos e aceites pela população em geral. As comunidades desempenham um papel vital no alerta e na reintegração, e podem ajudar a prevenir a reincidência.

Os planos de acção devem especificar os pontos focais, as funções e as responsabilidades, bem como os mecanismos de coordenação. Devem evitar a duplicação com outros planos de acção para evitar o desperdício de recursos ou o 'cansaço dos planos'. Devem abordar questões de governação, incluindo violações dos direitos humanos por parte de agentes estatais, e não devem ser utilizados para fins de informação que estigmatizem as comunidades.

Por último, Moçambique não dispõe de um plano de acção nacional em matéria de EV. Estão em curso discussões bilaterais com actores específicos em Moçambique, tais como o Ministro da Defesa, para colocar esta questão em cima da mesa. O governo tem estado muito ocupado a tentar compreender como pode trabalhar com esta estratégia, que foi agora aprovada. É também importante ter um PAN sobre Mulheres, Paz e Segurança (WPS). Em vez de muitos PAN, deveria haver um PAN sobre o EV, incorporando a WPS.

No capítulo seis, Clever Chikwanda examina se o APSA da UA é adequado para a PCEV. Conclui que são necessários vários ajustes para torná-la mais eficaz e eficiente. Para começar, a UA precisa de uma política que reforce as suas parcerias com a sociedade civil, outros actores não estatais, o meio académico e instituições de investigação / grupos de reflexão, a fim de utilizar os conhecimentos disponíveis em matéria de paz e segurança.

A APSA precisa de incluir um mecanismo novo e reactivo para gerir o EV, baseado na segurança humana em vez das concepções tradicionais e militares de segurança. Precisa de transformar a forma como caracteriza o terrorismo como um problema de segurança do Estado. Isto permitirá uma apreciação mais profunda das causas profundas do EV e das formas de as resolver. Finalmente, a UA deve desenvolver e adoptar uma política de envolvimento dos 'terroristas'. Estes são vítimas de marginalização aguda, exclusão, pobreza, desigualdade e desemprego, com pouco ou nenhum acesso à educação e aos serviços básicos. A incapacidade de os envolver contribuiu para a sua radicalização, reforçando assim a sua vontade de recorrer à violência.

No capítulo sete, Theodora Thindwa explora o envolvimento estrangeiro no PCEV, bem como as parcerias com actores locais. Constata que, embora os actores internacionais afirmem apoiar os programas africanos de PCEV, dão prioridade aos seus próprios interesses, sejam eles de segurança, políticos ou comerciais. Por conseguinte, este capítulo identifica a necessidade de os académicos e os grupos de reflexão africanos continuarem a realizar investigação baseada em dados concretos sobre os factores que impulsionam o EV, o que ajudaria a definir o EV no contexto africano. Tais conclusões poderiam constituir a base para intervenções políticas relevantes para África, mas também ajudar a definir formas relevantes de assistência externa.

Recomenda que as CERs desempenhem papéis de liderança para garantir que os programas de EV sejam monitorados e avaliados a partir de uma perspectiva de Governação do Sector de Segurança, e que as realidades locais sejam consideradas no processo. Recomenda ainda que a UA aperfeiçoe termos de referência claros para orientar o envolvimento dos Estados africanos e dos

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

actores estrangeiros na programação da PCEV. Por último, recomenda que a UA e as suas RECs/CERs activem sistemas de alerta precoce para combater o EV, tais como a resolução de queixas estruturais.

### **Terceira parte: A resposta da África Austral ao EV em Cabo Delgado**

Esta última parte centra-se no EV e no terrorismo na África Austral. Examina três aspectos fundamentais: O EV em Moçambique, os desafios associados à implementação de respostas regionais ao EV e ao terrorismo, e as lições que a África Austral pode retirar de outras sub-regiões africanas na prevenção e combate ao EV.

No capítulo oito, Énio Chinguane e Eгна Sidumo traçam os esforços de Moçambique para gerir o EV, nomeadamente a sua transição do combate ao terrorismo para o combate ao EV. Entre outros, descrevem as origens e as razões por detrás do alvoroço de EV em Cabo Delgado e as tentativas e estratégias do governo moçambicano para lidar com o EV. Discute ainda em pormenor o papel dos vários actores envolvidos na abordagem das preocupações de segurança em Cabo Delgado, bem como a formulação da estratégia de CEV.

Entre outros aspectos, constata que as estratégias do governo para lidar com o EV passaram da prevenção ou da evitação para uma tentativa de combater o terrorismo. Além disso, o governo – em colaboração com a comunidade internacional – adoptou medidas para evitar que os jovens se envolvam em actividades terroristas e de EV. No entanto, estas iniciativas parecem muito semelhantes às adoptadas noutras partes de África.

O capítulo recomenda que o governo moçambicano considere a possibilidade de passar para um nível mais elevado de gestão do EV, melhorando a sua relação com os actores intra-estatais, tais como as comunidades, as OSCs e as instituições religiosas. Recomenda ainda que o governo moçambicano considere o desenvolvimento de estratégias nacionais e locais para a PCEV que tenham em conta as realidades locais, a história do país e a dinâmica da comunidade. Por último, recomenda que a intervenção militar seja complementada com um investimento bem definido e coordenado a longo e curto prazo na segurança humana. Isto ajudará a resolver os factores económicos, políticos e sociais da radicalização. No capítulo nove, William John Walwa e Gabriel Malebang concentram-se na Missão da SADC em Moçambique (SAMIM). Analisam especificamente até que ponto a SAMIM continua a ser relevante e eficaz num ambiente em que o Ruanda e outros actores internacionais operam simultaneamente na gestão da ameaça. O capítulo também avalia a eficácia da SAMIM no cumprimento do seu objectivo de evitar que o EV se espalhe para outros países. Entre outros, conclui que apesar dos sucessos registados pela SAMIM, a situação no terreno ainda não foi estabilizada ao ponto de as pessoas poderem regressar às suas vidas normais. O relatório recomenda que a SADC assuma a liderança no desenvolvimento de uma estratégia regional sobre a PCEV e o terrorismo. Isto encorajará os Estados membros a desenvolverem as suas próprias estratégias.

Aconselha que a SADC considere a possibilidade de trabalhar em conjunto com as outras sub-regiões, incluindo a EAC, a COMESA, a ICGLR, a IGAD, o Norte de África e mesmo o Médio Oriente, na prevenção e no combate ao EV e ao terrorismo. Isto deve-se, em grande medida, ao facto de as ameaças serem de natureza transfronteiriça e de os recrutas provirem tanto da SADC como de regiões não-SADC. Além disso, as raízes da radicalização na África Austral podem ser encontradas em regiões não-SADC.

A SADC deve ainda considerar a possibilidade de investir em iniciativas nacionais de segurança humana sustentável. Os Estados membros devem ser encorajados a investir em iniciativas de construção da paz para os tornar sustentáveis e menos susceptíveis à influências estrangeiras. Finalmente, o capítulo recomenda que sejam feitos esforços concertados – através de diálogos internacionais e regionais – para resolver o sentimento de marginalização entre os Estados membros da SADC, que até certo ponto os fez perder o interesse em participar na SAMIM.

A SADC e os seus Estados membros devem trabalhar no sentido de criar uma sinergia entre as agências intergovernamentais, como o centro de contra-terrorismo da SADC, a comunidade académica/investigação e os grupos de reflexão independentes. Isto ajudará a produzir resultados, recomendações informadas e estratégias de implementação sobre a PCEV e terrorismo.

No capítulo dez, Rasul Ahmed Minja explora as experiências de C/PVE noutras regiões africanas – nomeadamente no Corno de África, no Sahel, na África Central e no Norte de África – com vista a extrair lições para a África Austral e, em particular, para Moçambique. Avalia ainda o papel das mulheres na PCEV e no terrorismo, e fornece recomendações aos actores a diferentes níveis, desde o governo moçambicano à SADC.

Entre outros aspectos, conclui que em algumas regiões, como o Corno de África, as mulheres estão particularmente bem posicionadas para detectar a radicalização entre os membros da família, bem como no seio das suas comunidades locais. Na África Ocidental, em particular na Nigéria, as mulheres desempenham um papel fundamental na manutenção do policiamento comunitário em áreas com elevadas taxas de violência. Recomenda que as estratégias de PCEV sejam alargadas para incorporar a participação das comunidades locais, das mulheres, dos jovens, da sociedade civil e das instituições religiosas. Os governos da África Austral devem assegurar que as leis, políticas e programas de PCEV estão em vigor, incluindo a integração do papel das mulheres como intervenientes-chave para além da classificação de perpetrador-vítima.

Por último, as autoridades moçambicanas devem conceber programas de reintegração que tenham em conta as necessidades específicas do género. Para tal, seria necessário recorrer aos conhecimentos de terapeutas comportamentais e psicólogos para determinar os factores e as motivações subjacentes à decisão de um indivíduo de aderir a uma organização de EV ou a uma organização terrorista. Por conseguinte, recomenda que a região e os governos reforcem a formulação de intervenções de reabilitação e de contra-radicalização. Os programas de desradicalização devem aplicar-se a grupos-alvo sob custódia, bem como à comunidade em geral. As intervenções devem ser avaliadas regularmente para determinar se atingem os objectivos pretendidos, dado que a natureza da ameaça pode mudar muito rapidamente.

## RECOMENDAÇÕES FINAIS

### **O governo moçambicano e a sociedade em geral devem:**

- Desenvolver estratégias nacionais e locais para a PCEV que tenham em conta as histórias locais e as realidades actuais. Estas estratégias devem ser abrangentes e incorporar medidas para prevenir e combater as ameaças que emanam do recrutamento, da radicalização e da desradicalização.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- Passar para um nível mais elevado de gestão do EV, melhorando a relação entre o governo e os actores intra-estatais, como as comunidades e as OSCs, em especial as instituições religiosas.
- Formalizar a economia no norte de Moçambique para a tornar menos susceptível de ser explorada tanto pelos TOCs como pelas organizações de EV.
- Complementar a intervenção militar com um investimento bem definido e coordenado a longo e curto prazo na segurança humana. Isto ajudará a combater os factores económicos, políticos e sociais que levam ao recrutamento para a radicalização.
- Elaborar programas de reintegração que tenham em conta as necessidades específicas de cada género. Para o efeito, será necessário recorrer aos conhecimentos de terapeutas comportamentais e psicólogos.

### **Os governos e as sociedades civis da África Austral devem:**

- Assegurar que os Estados respeitem e promovam os direitos dos cidadãos como base para prevenir e combater o EV. Todas as formas de discriminação devem ser evitadas.
- Estabelecer uma liderança moral forte e mecanismos rigorosos de controlo da luta contra a corrupção.
- Enfrentar os desafios em termos de capacidade para detectar e combater o recrutamento e a radicalização em linha por parte das organizações de EV. Devem ser afectados mais recursos humanos e financeiros para resolver esta questão. Os governos devem trabalhar em estreita colaboração com as principais empresas tecnológicas para combater a difusão de narrativas extremistas locais nas redes sociais, desenvolver contra-narrativas e promover vozes islâmicas moderadas. Deve ser elaborada ou actualizada legislação para resolver o problema.
- Assegurar a participação da comunidade na elaboração e aplicação dos NAPs.
- Assegurar que os NAPs abordam questões de governação, incluindo as violações dos direitos humanos cometidas pelo Estado, e que não são utilizados para fins de inteligência.
- Incentivar os académicos e os grupos de reflexão africanos a realizarem investigação baseada em provas sobre os factores que determinam a educação para o desenvolvimento. Isto poderia constituir a base para intervenções políticas relevantes para África, mas também ajudar a definir formas adequadas de assistência externa.
- Reforçar a formulação de intervenções de reabilitação e de contra-radicalização. Os programas de desradicalização devem aplicar-se tanto aos grupos-alvo detidos como aos que vivem na comunidade.

### **A União Africana deve:**

- Reforçar as suas parcerias com a sociedade civil, outros intervenientes não estatais, a academia e as instituições de investigação/tanques de reflexão, a fim de melhorar os conhecimentos sobre a paz e a segurança e o EV.
- Elaborar um mecanismo novo e reactivo para gerir o EV, baseado na segurança humana em oposição às formas tradicionais de segurança do Estado.
- Desenvolver e adoptar uma política de envolvimento com os ‘terroristas’. O facto de não o ter feito até agora contribuiu para os endurecer e radicalizar, reforçando assim a sua vontade de recorrer à violência.

- Definir termos de referência claros para orientar o envolvimento dos Estados africanos e dos actores estrangeiros na programação da PCEV.
- Permitir que as CERs desempenhem papéis de liderança para garantir que os programas de EV sejam monitorados e avaliados numa perspectiva de Governação do Sector da Segurança.
- Adaptar os sistemas de alerta precoce à detecção precoce de EV.

### **A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral deve:**

- Assumir a liderança no desenvolvimento de uma estratégia regional sobre PCEV e terrorismo. Os Estados-Membros deverão desenvolver as suas próprias estratégias.
- Trabalhar com a EAC, a COMESA, a ICGLR, a IGAD, o Norte de África e o Médio Oriente na prevenção e na luta contra a violência e o terrorismo. Isto deve-se, em grande medida, ao facto de as ameaças de violência virtual serem de natureza transfronteiriça e de os recrutados provirem tanto da SADC como de regiões não-SADC.
- Investir em iniciativas nacionais de segurança humana sustentável. Os Estados-Membros devem ser encorajados a investir em iniciativas de construção da paz para as tornar sustentáveis e menos susceptíveis à influência estrangeira.
- Trabalhar no sentido de criar sinergias entre o centro de luta contra o terrorismo da SADC, a comunidade académica/investigação e os grupos de reflexão independentes no que respeita à investigação sobre a PCEV.
- Assegurar a existência de leis, políticas e programas de PCEV, incluindo a integração do papel das mulheres como principais intervenientes para além da classificação de perpetrador-vítima.