

**FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA INTERVENÇÃO ESTRANGEIRA
EM CABO DELGADO: UMA ANÁLISE À LUZ DO DIREITO
INTERNACIONAL DE SEGURANÇA E DA SOBERANIA MOÇAMBICANA**
*Legal foundations of foreign intervention in Cabo Delgado: an analysis in light of
international security law and Mozambican sovereignty*

Almir Santos Reis Junior* 

Germano Macário** 

Resumo: O trabalho tem por objetivo analisar os fundamentos jurídicos da intervenção militar estrangeira na província de Cabo Delgado, Moçambique, centrando-se na actuação das Forças de Defesa do Ruanda e da Missão da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral em Moçambique (SAMIM). Sua problemática funda-se no quadro conceptual mobilizado que articula a evolução do conceito de soberania consagrado pelo Relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estado de 2001 - com os instrumentos normativos do Direito Internacional de Segurança. Para tanto, a investigação adopta uma metodologia qualitativa, assente na análise de fontes documentais, tratados, resoluções e doutrinas internacionalistas, delimitando-se ao período compreendido entre 2021 e o presente. Concluiu-se que, embora o consentimento de Moçambique valide juridicamente a presença estrangeira, a natureza *ad hoc* dos acordos bilaterais, a ausência de escrutínio democrático e a dependência securitária prolongada colocam desafios estruturais à soberania efectiva do Estado moçambicano.

Palavras-chave: soberania; intervenção; conflitos; consolidação.

Abstract: The purpose of this study is to analyze the legal basis for foreign military intervention in the province of Cabo Delgado, Mozambique, focusing on the activities of the Rwandan Defense Forces and the Southern African Development Community Mission in Mozambique (SAMIM). Its problem statement is grounded in the conceptual framework employed, which links the evolution of the concept of sovereignty enshrined in the 2001 Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty - with the normative instruments of international security law. To this end, the research adopts a qualitative methodology, based on the analysis of documentary sources, treaties, resolutions, and internationalist doctrines, limiting itself to the period from 2021 to the present. It was concluded that, although Mozambique's consent legally validates the foreign presence, the *ad hoc* nature of bilateral agreements, the absence of democratic scrutiny, and prolonged security dependence pose structural challenges to the effective sovereignty of the Mozambican state.

Keywords: sovereignty; intervention; conflicts; consolidation

* Doutor em Direito Penal pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor Adjunto do Curso de Direito da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor Convidado do Curso de Doutorado em Direito Público e do Curso de Mestrado em Direito Penal da Universidade Católica de Moçambique (UCM).

** Licenciado em Ciências Jurídicas e Investigação Criminal. Mestre em Ciências Jurídicas Público-Forenses. Doutorando em Direito Público pela Universidade Católica de Moçambique (UCM).

Submissão em: 24/04/2026 | Aprovação em: 19/05/2026

Editor: Antonio Aurelio Abi Ramia Duarte 



INTRODUÇÃO

A insurgência armada na província de Cabo Delgado, que eclodiu em outubro de 2017, com o ataque às esquadras de Mocímboa da Praia, constitui um dos conflitos armados não-internacionais mais complexos da África Austral contemporânea. A sua evolução - de tensão socioeconômica local para ameaça com ligações transnacionais ao Estado Islâmico - colocou o Estado moçambicano perante uma crise de segurança sem precedentes, forçando-o, a partir de 2021, a solicitar assistência militar externa à República do Ruanda e à Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), através da sua Missão em Moçambique (SAMIM).

É precisamente esta resposta internacional que constitui o objecto do presente trabalho, ou seja, propõe-se analisar os fundamentos jurídicos que legitimam a presença de forças militares estrangeiras em território moçambicano, delimitando o estudo ao período compreendido entre julho de 2021 - momento do início formal das intervenções até os dias actuais. O trabalho não aborda os eventuais problemas de constitucionalidade interna suscitados pela presença de forças externas, nem discorre sobre a actuação de actores militares privados (mercenários), reconhecendo embora que estes operam no mesmo teatro de operações (Amaral, 2024).

Para cumprir este propósito, a pesquisa estrutura-se em torno de três objectivos específicos, quais sejam: a) analisar a doutrina da Intervention by Invitation e a validade do consentimento estatal como fundamento para o uso da força por actores externos; b) discutir o enquadramento jurídico regional, especificamente o Pacto de Defesa Mútua da SADC e a sua articulação com o Capítulo VIII, da Carta das Nações Unidas; c) avaliar as implicações de tais intervenções à soberania moçambicana, ponderando a necessidade de segurança com a preservação da autonomia política e da integridade territorial.

A investigação adopta uma metodologia qualitativa, assente na análise de fontes documentais e bibliográficas, procurando construir um quadro jurídico abrangente e analiticamente coerente. A abordagem é interdisciplinar, recorrendo a conceitos das relações internacionais, como o de soberania funcional, para iluminar dimensões que o Direito Internacional de Segurança, por si só, não captura integralmente.

A tese central que sustenta este trabalho é a de que, embora o consentimento de Moçambique valide juridicamente a presença estrangeira à luz do direito internacional, a natureza *ad hoc* dos acordos bilaterais e a dependência securitária prolongada colocam desafios estruturais à soberania efetiva do Estado moçambicano; desafios que extravasam a dimensão militar e exigem uma reflexão sobre os mecanismos de transparência e de responsabilização democrática na cooperação

internacional em matéria de segurança. A partir destas premissas, é mister compreender em que medida o pedido de ajuda externa por parte de Moçambique procurou evitar as interpretações latas de violação de soberania e as acusações de incapacidade estatal, através da análise das operações jurídicas impostas, que funcionam muitas vezes como normas-travão à discricionariedade e contribuem ao reforço da legitimidade da intervenção.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO E EVOLUÇÃO DO CONFLITO

Cabo Delgado é a província mais setentrional de Moçambique, fazendo fronteira terrestre com a Tanzânia a norte e banhada pelo Oceano Índico a leste. Trata-se de uma região periférica no plano político e económico nacional, historicamente marcada por baixos índices de desenvolvimento humano, fraca presença de serviços públicos e tensões étnicas e religiosas latentes, num contexto em que a população muçulmana representa uma maioria significativa (Amaral, 2024). A descoberta, em 2009-2010, de vastas reservas de gás natural na Bacia do Rovuma - que viria a atrair investimentos de empresas como a Total Energies e a ENI - não se traduziu em benefícios tangíveis para as comunidades locais, aprofundando o fosso entre as expectativas geradas pela riqueza do subsolo e a realidade de pobreza estrutural (Blanes; Rodrigues, 2023).

O conflito armado eclodiu em 5 de outubro de 2017, com o ataque coordenado de um grupo insurgente a três esquadras de polícia em Mocímboa da Praia; o grupo, inicialmente autodesignado Al-Sunna wa al-Jama'a e vulgarmente conhecido como Ansar al-Sunna ou "Al-Shabaab" (sem relação orgânica com o grupo homónimo somali), não pode ser reduzido a uma única causa explicativa. A literatura especializada aponta para uma constelação de factores: o histórico de marginalização política das comunidades do norte; a desapropriação de terras por indústrias extractivas; o desemprego estrutural entre os jovens; a pregação de imãs radicalizados, alguns com ligações a redes islâmicas transnacionais no Quênia e na Tanzânia; e a exploração dessas vulnerabilidades por redes criminosas ligadas ao tráfico de heroína e marfim que já operavam na região (Blanes; Rodrigues, 2023). A radicalização ideológica, longe de ser a causa primária, funcionou como catalisador que conferiu coesão e narrativa de legitimação a um descontentamento preexistente.

A partir de 2019, o conflito adquiriu uma dimensão transnacional formal, pois o Estado Islâmico (ISIS/ISCAP - Islamic State Central Africa Province) reivindicou o primeiro ataque, integrando o grupo moçambicano na sua rede global de franquias. Esta filiação alterou qualitativamente a ameaça não apenas no plano simbólico, mas também no acesso a recursos, treino e recrutamento transfronteiriço. O governo moçambicano, porém, reagiu inicialmente com negação,

classificando os ataques como "banditismo", o que retardou uma resposta estatal eficaz e contribuiu para a escalada da violência.

A tabela seguinte sintetiza os marcos fundamentais da evolução do conflito, desde a primeira manifestação armada até à consolidação da intervenção militar estrangeira:

Tabela 1

Período	Evento / marco histórico	Descrição e impacto jurídico-militar
Outubro 2017	Início da insurgência	Ataque coordenado a três esquadras da polícia em Mocímboa da Praia (5-6 de outubro). Primeira manifestação pública do grupo <i>Al-Sunna wa al-Jama'a</i> .
2018 - 2019	Expansão e radicalização	Alastramento dos ataques aos distritos de Palma, Nangade e Macomia. Em 2019, o Estado Islâmico (ISIS) reivindica o primeiro ataque, internacionalizando o conflito.
Março 2020	Ocupação de sedes distritais	Os insurgentes ocupam temporariamente as vilas de Mocímboa da Praia e Quissanga, demonstrando uma capacidade militar superior às Forças de Defesa e Segurança (FDS).
Agosto 2020	Queda de Mocímboa da Praia	Ocupação estratégica do porto de Mocímboa da Praia. O Estado moçambicano perde o controlo efetivo de um ponto logístico vital para os projectos de gás.
Março 2021	Ataque à Vila de Palma	Ataque em larga escala à vila sede de Palma (24 de março), coincidindo com o anúncio da retoma dos trabalhos da Total Energies. Morte de cidadãos estrangeiros e crise humanitária global.
Abril 2021	Missão técnica da SADC	Após o ataque a Palma, a SADC envia uma missão de avaliação técnica (15-21 de abril) para desenhar a resposta regional ao abrigo do Pacto de Defesa Mútua.
Julho 2021	Intervenção do Ruanda	Entrada das primeiras tropas das Forças de Defesa do Ruanda (RDF) ao abrigo de um acordo bilateral (9 de julho). Recuperação rápida de Mocímboa da Praia em agosto.
Agosto 2021	Desdobramento da SAMIM	Lançamento oficial da Missão da SADC em Moçambique (SAMIM) a 9 de agosto. Início das operações multilaterais para estabilização e apoio humanitário.
Setembro 2021	Consolidação das operações	Ofensivas conjuntas (FDS, Ruanda e SAMIM) resultam na destruição de bases principais e no regresso gradual de algumas populações deslocadas.

Fonte: elaboração própria com base em dados do ACLED (Cabo Ligado), relatórios da SADC; comunicados oficiais do Governo de Moçambique e PHERUDI (2024).

A prolongada violência resultou em mais de 4.000 mortos e cerca de 946.000 pessoas deslocadas, configurando uma das maiores crises humanitárias da África Austral nas últimas décadas (Mathebula; Moremi, 2025). A escalada de 2020–2021, que culminou no ataque à Vila de Palma, foi

o ponto de inflexão decisivo revelado pela a incapacidade das Forças de Defesa e Segurança (FDS) em conter o avanço dos insurgentes forçou o Estado moçambicano a reclassificar o conflito - de "*problema interno*" para "*ameaça regional*" -, operando assim a transcrição político-jurídica que abriria a porta à assistência militar externa sob a égide da segurança colectiva.

É neste contexto que Moçambique, Estado-membro fundador da SADC desde 1992, recorreu ao quadro jurídico da organização regional. Nos termos do artigo 6º, do Pacto de Defesa Mútua da SADC (2003), um ataque armado contra qualquer Estado-membro é considerado uma ameaça à paz e segurança de toda a região, obrigando os demais membros a deliberar sobre uma resposta coletiva. O pedido formal de assistência foi formulado pelo Presidente Filipe Nyusi, activando o mecanismo regional que viria a resultar no mandato da SAMIM, aprovado em junho de 2021 pela Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da SADC (Pherudi, 2024). Paralelamente, o Ruanda respondeu a um convite bilateral directo, ao abrigo de um acordo de cooperação em matéria de defesa e segurança, cuja natureza *ad hoc* e cujos termos detalhados permanecem em grande medida reservados - dimensão que aprofundaremos na secção dedicada à discussão

2 O CONCEITO DE SOBERANIA NO DIREITO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO

A análise jurídica das intervenções estrangeiras em Cabo Delgado pressupõe, necessariamente, uma compreensão clara do conceito de soberania tal como este evoluiu no direito internacional. Sem essa ancoragem conceptual, qualquer avaliação da legalidade ou da legitimidade da presença militar do Ruanda e da SAMIM em território moçambicano ficaria privada do seu quadro de referência fundamental.

O conceito moderno de soberania estatal tem suas raízes nos Tratados de Vestefália de 1648, que puseram termo à Guerra dos Trinta Anos e estabeleceram a ordem europeia fundada na igualdade formal entre Estados e na não-ingerência nos assuntos internos de cada um. Tal modelo, que a doutrina designa por *soberania westfaliana*, assenta em dois pilares indissociáveis: a supremacia interna, traduzida no poder exclusivo do Estado sobre o seu território e população (*summa potestas*); e a independência externa, que significa a não sujeição a qualquer autoridade superior na ordem internacional (Pinto, 2016). Durante séculos, este paradigma funcionou como a pedra angular do direito internacional, consagrado no artigo 2.º, n.º 1, da Carta das Nações Unidas, que proclama a igualdade soberana de todos os seus membros, e no artigo 2.º, n.º 7, que proíbe a ingerência nas matérias da jurisdição interna dos Estados.

Tal modelo absolutista de soberania, porém, nunca foi isento de tensões. A sua aplicação pressupunha que o Estado fosse capaz de exercer controlo efectivo sobre o seu território e de cumprir as funções mínimas de protecção da sua população.

A segunda metade do século XX assistiu a uma progressiva erosão do modelo westfaliano. O surgimento do direito internacional dos direitos humanos, a criação de mecanismos de responsabilização penal internacional e a multiplicação de conflitos armados não-internacionais exigiram uma reconfiguração do conceito de soberania, que deixou de ser entendida exclusivamente como um escudo contra a ingerência externa para passar a incorporar uma dimensão de responsabilidade (Matos, 2021).

É neste contexto que emerge o conceito de *soberania funcional*, desenvolvido pela doutrina das relações internacionais e progressivamente assimilado pelo direito internacional. Ao contrário da soberania absoluta de matriz westfaliana, a soberania funcional não é um atributo estático do Estado, mas uma capacidade dinâmica, porquanto o Estado é soberano na medida em que é capaz de exercer controlo efectivo sobre o seu território, garantir a segurança da sua população e cumprir as suas obrigações internacionais. Quando essa capacidade se degrada por incapacidade institucional, colapso das forças de segurança ou escalada de uma insurgência que o Estado não consegue conter pelos seus próprios meios, a soberania não desaparece, mas torna-se funcionalmente deficiente.

No caso de Cabo Delgado, a incapacidade funcional do Estado moçambicano manifestou-se de forma inequívoca em três dimensões. Em primeiro lugar, na dimensão territorial, porque a partir de agosto de 2020, as FDS perderam o controlo efectivo de partes significativas do território, incluindo o porto estratégico de Mocímboa da Praia. Em segundo lugar, na dimensão securitária, já que as sucessivas derrotas militares perante grupos insurgentes de dimensão relativamente reduzida revelaram défices estruturais de treino, equipamento e comando. Em terceiro lugar, na dimensão de protecção humanitária, pois o deslocamento de quase um milhão de pessoas evidenciou a incapacidade do Estado em cumprir a sua função primária de proteger os cidadãos (Ntaka, 2023). É precisamente esta tríplice incapacidade que, à luz da soberania funcional, abre espaço jurídico e político para a assistência militar externa.

O passo conceptual seguinte é dado pelo relatório *The Responsibility to Protect (R2P)*, publicado em 2001, pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS). Este documento introduziu uma reformulação seminal, pois a soberania não é apenas um direito do Estado, mas implica uma responsabilidade primária de proteger a sua população contra violações graves dos direitos humanos e situações de colapso humanitário. Quando o Estado não cumpre — ou não pode cumprir — essa responsabilidade, a comunidade internacional assume um papel subsidiário.

Georg Nolte aprofunda esta ideia ao sublinhar que, no âmbito da soberania como responsabilidade, o pedido de assistência externa não configura uma abdicação da soberania, mas

antes o seu exercício supremo em prol do bem comum (Nolte, 2010). Esta leitura é juridicamente relevante para o caso moçambicano, considerando que ao solicitar a intervenção do Ruanda e da SADC, o então Presidente Filipe Nyusi não renunciou à soberania do Estado, reconhecendo que a restauração da funcionalidade estatal exigia recursos que Moçambique não possuía internamente.

Importa, contudo, precisar o que se entende por *relativização* da soberania, noção que tem sido frequentemente invocada de forma imprecisa. Relativizar a soberania não significa suprimi-la nem torná-la disponível para intervenções externas não consentidas. Significa, antes, que a soberania deixou de ser um conceito monolítico e absoluto para se tornar graduada, contextual e condicionada pelo cumprimento de obrigações internacionais (Sainté; Lammle, 2021). Tal reconfiguração não elimina a soberania, mas incorpora nela a interdependência e a necessidade de cooperação num mundo globalizado, afastando-se da actuação estatal isolada sem abandonar a autonomia decisória.

Um domínio onde esta tensão se manifesta com particular acuidade é o da soberania sobre os recursos naturais. A Resolução 1803, da Assembleia Geral da ONU, de 1962, consagrou o princípio da soberania permanente dos Estados sobre os seus recursos naturais - princípio que, no caso moçambicano, adquire dimensão especial dado que a presença de reservas de gás natural em Cabo Delgado constitui simultaneamente um factor de atracção de investimento estrangeiro e uma das causas estruturais do conflito. A soberania sobre estes recursos não é, portanto, apenas um direito económico, mas sim, um elemento constitutivo da soberania política, na medida em que a capacidade de o Estado controlar e beneficiar da exploração do seu subsolo condiciona directamente a sua autonomia financeira e a sua legitimidade perante a população (Blanes; Rodrigues, 2023).

A mudança de paradigma que aqui se descreve - da soberania absoluta westfaliana para a soberania funcional e responsável - tem implicações directas para a análise das intervenções em Cabo Delgado. A legitimidade do Estado moçambicano já não advém apenas do controlo territorial, mas da sua capacidade de cumprir obrigações de direitos humanos, garantir segurança e assegurar o desenvolvimento da sua população (Oliveira; 2018; Matos, 2011). Neste quadro, a intervenção estrangeira não deve ser lida como uma intrusão na soberania moçambicana, mas como uma cooperação necessária para restaurar a funcionalidade soberana do Estado - desde que, e esta é a condição essencial, essa cooperação se funde no consentimento válido do governo legítimo e respeite os limites impostos pelo direito internacional. Aliás, é esta articulação entre consentimento, legalidade e soberania funcional que as secções seguintes se debruçam, analisando a doutrina da *Intervenção por Convite* e o quadro jurídico da SAMIM ao abrigo do Capítulo VIII da Carta da ONU.

2.1 A doutrina da intervenção à soberania por convite (intervention by invitation)

Estabelecido o quadro conceptual da soberania, importa agora examinar o principal fundamento jurídico que sustenta a presença das forças do Ruanda e da SAMIM em território moçambicano, ou seja, a doutrina da *intervenção por convite*. Trata-se de uma das figuras mais debatidas e, simultaneamente, mais mal compreendidas do direito internacional contemporâneo, precisamente porque opera na intersecção entre dois princípios aparentemente contraditórios, quais sejam: a proibição do uso da força e a autonomia soberana do Estado para gerir as suas próprias crises de segurança.

A doutrina da intervenção por convite não se encontra explicitamente codificada em instrumento convencional de direito internacional; sua base jurídica assenta, antes, numa leitura sistemática da Carta das Nações Unidas articulada com a prática estatal consolidada. O n.º 4, no seu artigo 2º, desse diploma veda a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, mas esta proibição pressupõe, pela sua própria lógica, que a força seja exercida *contra* a vontade do Estado destinatário. Destarte, quando for o próprio Estado soberano a solicitar assistência militar, o elemento de coerção que justifica a proibição estará ausente, e a intervenção torna-se, em princípio, juridicamente admissível.

Erika De Wet (2020) sustenta que a intervenção por convite constitui uma exceção consuetudinária à proibição geral do uso da força, assente na ideia de que a soberania inclui necessariamente o direito de o Estado pedir auxílio a terceiros para defender a sua própria integridade. Ademais, a validade do convite depende, em última análise, da capacidade do governo requerente para representar legitimamente o Estado - o que, em contextos de conflito armado não-internacional, pode não ser imediato nem incontroverso. É precisamente aqui que reside a tensão mais relevante para o caso moçambicano. O governo do ex-Presidente Filipe Nyusi, embora confrontado com uma insurgência de grande escala, manteve em todo o momento o reconhecimento internacional pleno e o controlo das instituições centrais do Estado. Não se está, portanto, perante um cenário de Estado falhado ou de disputa pela legitimidade governativa, fato que fortalece consideravelmente a validade jurídica do convite formulado a partir de Maputo.

A doutrina é relativamente consensual quanto aos requisitos que o consentimento estatal deve preencher para fundar validamente uma intervenção militar. Butchard identifica três condições cumulativas: o consentimento deve ser *expresso* - não se presume nem se infere de comportamentos ambíguos; deve emanar da *autoridade legítima* do Estado, entendida como o governo reconhecido internacionalmente; e deve ser *livre de vícios*, isto é, não pode ter sido obtido por coerção, dolo ou erro. A estes requisitos, De Wet (2020) acrescenta uma quarta dimensão, particularmente relevante em contextos africanos: a necessidade de que o consentimento seja *compatível com o direito internacional dos direitos humanos* - o que significa que um governo não pode validamente convidar forças estrangeiras para perpetrar violações graves dos direitos das suas próprias populações.

Analisando o caso moçambicano à luz destas exigências, é possível concluir que o consentimento formulado pelo ex-Presidente Nyusi preenche, na generalidade, os requisitos exigidos. O pedido foi expresso por meio de canais diplomáticos formais, emanou do chefe de Estado constitucional e não existem elementos que sugiram a existência de vícios na sua formulação. A dificuldade, então, reside não na validade formal do consentimento, mas na sua *transparência substancial*; os termos precisos dos acordos bilaterais com o Ruanda, incluindo as contrapartidas financeiras e as condições de saída, nunca foram tornados públicos nem submetidos a escrutínio parlamentar (Pherudi, 2024). Esta opacidade não invalida juridicamente o consentimento, mas cria aquilo que alguns autores designam por *défice democrático* da intervenção, isto é, uma fragilidade de legitimidade política que se distingue, conceptualmente, da legalidade formal.

Um aspecto particularmente relevante para a análise do caso moçambicano é o modo como a prática africana contemporânea tem desenvolvido a doutrina da intervenção por convite. De Wet (2020) argumenta que, em África, o reconhecimento internacional do governo incumbente tende a prevalecer sobre o critério do controlo efectivo do território como base de legitimidade para formular um convite válido. Esta orientação é significativa, já que mesmo um governo que tenha perdido o controlo de partes do seu território, como aconteceu com Moçambique em relação a algumas zonas de Cabo Delgado, conserva a capacidade jurídica de solicitar e autorizar assistência militar externa.

Tal leitura é coerente com a prática da União Africana e da própria SADC, que têm consistentemente privilegiado a estabilidade institucional e o reconhecimento formal sobre o controlo territorial efectivo como critérios de legitimidade governativa; permite, além disso, evitar um paradoxo perverso, pois se o critério de validade do convite fosse o controlo efectivo do território, os Estados mais fragilizados, precisamente os que mais necessitam de assistência, seriam os menos capazes de a solicitar validamente.

Seria, contudo, intelectualmente desonesto ignorar os limites e os riscos inerentes a esta doutrina. A história recente oferece exemplos de intervenções formalmente qualificadas como "por convite" que, na prática, serviram interesses do Estado interveniente muito além da ajuda ao Estado anfitrião; situações em que o convite foi obtido sob pressão, ou em que a presença militar se prolongou muito além do necessário para cumprir o objectivo declarado (Oliveira, 2018). O caso moçambicano não está imune a estas tensões. A presença de Ruanda, em particular, tem sido lida por alguns especialistas não apenas como expressão de solidariedade regional, mas como parte de uma estratégia de projecção de influência do Presidente Paul Kagame na África Austral, potenciada por interesses económicos relacionados com a cadeia de valor do gás natural.

Estas considerações não invalidam a legalidade da intervenção, mas sublinham a importância de distinguir rigorosamente entre a validade jurídica do consentimento que, como vimos,

está suficientemente estabelecida, bem como a legitimidade política mais ampla da operação, que depende de factores que transcendem o estrito plano normativo.

Destarte, a análise da Missão da SADC em Moçambique não pode ser feita de forma isolada. Como ficou estabelecido anteriormente, a SAMIM foi activada a partir de um pedido formal do governo moçambicano, preenchendo, portanto, o requisito do consentimento válido, e opera no quadro de uma organização regional da qual Moçambique é membro fundador. O que importa agora examinar é a arquitectura jurídica que sustenta essa operação no plano do direito internacional, e de que forma ela se articula com o sistema de segurança colectiva das Nações Unidas.

2.2 A Carta da ONU e o papel das organizações regionais

A Carta das Nações Unidas, adoptada em 1945, não consagrou um modelo de segurança colectiva exclusivamente centralizado no Conselho de Segurança. O Capítulo VIII, composto pelos artigos 52 a 54, reconhece expressamente a existência de acordos e organismos regionais para tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais, desde que as suas actividades sejam compatíveis com os propósitos e princípios da Carta. Este reconhecimento não é meramente declaratório, já que o artigo 52, n.º 3, incentiva o Conselho de Segurança a promover o recurso a organismos regionais para a solução pacífica de controvérsias locais, enquanto o artigo 54 impõe a obrigação de manter o Conselho informado sobre todas as actividades empreendidas ou projectadas para a manutenção da paz e segurança internacionais.

Tal arquitectura normativa reflecte uma visão de subsidiariedade na gestão da segurança internacional, na qual as organizações regionais são reconhecidas como actores privilegiados na resposta a crises que ocorrem na sua área geográfica, em razão do seu conhecimento do contexto local, da sua proximidade política aos Estados afectados e da sua capacidade de mobilização mais célere do que o Conselho de Segurança, frequentemente paralisado por vetos. De Wet (2014) sublinha, neste sentido, que a prática contemporânea tem vindo a consolidar um modelo de *descentralização da segurança colectiva*, no qual organizações como a SADC, a CEDEAO e a União Africana assumem um papel operacional crescente, complementar - e não subordinado - ao do sistema onusiano.

A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral reúne os requisitos para ser qualificada como organização regional nos termos do Capítulo VIII da Carta da ONU. Fundada pelo Tratado de Windhoek de 1992, a SADC possui personalidade jurídica internacional, um quadro normativo próprio em matéria de paz e segurança, consubstanciado pelo Protocolo de Política, Defesa e Cooperação em Matéria de Segurança de 2001 e, sobretudo, um instrumento convencional específico de defesa colectiva: o Pacto de Defesa Mútua de 2003. Este Pacto constitui o núcleo

jurídico da resposta regional ao conflito de Cabo Delgado. O seu artigo 6º estabelece que um ataque armado contra qualquer Estado-membro será considerado uma ameaça à paz e segurança de toda a região, obrigando os demais membros a deliberar sobre uma resposta coletiva adequada. Então, a insurgência em Cabo Delgado, especialmente após a sua filiação formal ao Estado Islâmico em 2019 e a escalada de 2020-2021, preenchia objectivamente os critérios para activar este mecanismo, porquanto a ameaça transfronteiriça, o colapso parcial das Forças de Defesa Segurança e o risco de contágio regional tornavam a situação numa ameaça não apenas a Moçambique, mas à estabilidade de toda a África Austral.

Sob tal óptica, a missão técnica de avaliação enviada pela SADC em abril de 2021 foi o primeiro passo formal nesse processo de activação. Após os seus relatórios e as deliberações da Cimeira de Chefes de Estado, o mandato da SAMIM foi aprovado em junho de 2021, com objectivos que incluíam apoiar as FDS no combate ao terrorismo, proteger populações civis e criar condições para a estabilização humanitária.

Aliás, um aspecto que a doutrina tem discutido com crescente atenção é a relação entre as operações de paz regionais africanas e o Conselho de Segurança da ONU; relação que, no caso da SAMIM, não é isenta de ambiguidades; isso porque, ao contrário de algumas missões da União Africana que foram posteriormente endossadas por resoluções do Conselho de Segurança, a SAMIM operou sem uma autorização formal expressa do órgão onusiano, apoiando-se exclusivamente no Pacto de Defesa Mútua da SADC e no consentimento de Moçambique (Walker, 2016).

Essa situação suscita uma questão jurídica legítima: pode uma organização regional conduzir uma operação de paz sem autorização prévia do Conselho de Segurança? A resposta dominante na doutrina é afirmativa, com uma condição fundamental revelada no sentido de que a operação se baseie no consentimento do Estado anfitrião e não implique o uso da força coercivo contra um Estado soberano. Quando estão reunidas essas condições, como acontece no caso da SAMIM, a operação enquadra-se no paradigma da *assistência consentida* e não no da *acção coerciva colectiva*, que exigiria autorização do Conselho ao abrigo do Capítulo VII. A obrigação do artigo 54, da Carta, mantém-se, porém, plenamente aplicável, pois a SADC estava obrigada a manter o Conselho de Segurança informado sobre as actividades da missão, obrigação que, segundo Pherudi, foi cumprida de forma irregular e insuficiente (Pherudi, 2024).

Para além de sua dimensão estritamente normativa, a SAMIM representa um momento de consolidação de uma transformação conceptual mais profunda no modo como a comunidade internacional, e a África Austral em particular, mentende a segurança. Durante décadas, o paradigma dominante foi o da *segurança do Estado*, isto é, a protecção da integridade territorial e da independência política como valores supremos do sistema internacional. A partir dos anos 1990, e de

forma acelerada após os relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994, esse paradigma foi progressivamente complementado (alguns diriam substituído) pelo da *segurança humana*, que coloca o indivíduo, e não o Estado, no centro da análise de segurança.

Tal mudança tem implicações directas para a leitura jurídica da SAMIM. A missão não foi mandatada apenas para restaurar o controlo territorial do Estado moçambicano; foi também mandatada para proteger populações civis, apoiar o regresso de deslocados e criar condições de estabilidade humanitária. Ora, as organizações regionais africanas, incluindo a SADC, têm vindo a incorporar progressivamente esta dimensão humana nos seus mandatos de paz, superando os constrangimentos clássicos do princípio da não-intervenção quando estão em causa violações massivas dos direitos fundamentais. Tal evolução é coerente com os compromissos da SADC no âmbito do Protocolo de 2001 e com a Agenda de Silêncio da União Africana, que estabelece o direito de intervenção em casos de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade (Pherudi, 2024).

A análise do enquadramento jurídico da SAMIM ficaria incompleta sem uma referência aos seus limites operacionais, que não são apenas logísticos, mas têm implicações jurídicas e políticas relevantes. A missão enfrentou desde o início dificuldades de financiamento, rotatividade de contingentes e falta de clareza quanto às regras de empenhamento - fragilidades que comprometeram a sua eficácia no terreno e que culminaram na decisão de retirada em 2024 (Pherudi, 2024).

Lucey (2026) argumenta que essas dificuldades revelam uma tensão estrutural inerente às missões de paz regionais africanas: a distância entre o ambicioso enquadramento jurídico dos mandatos e os recursos efectivamente disponibilizados pelos Estados-membros. Para o caso moçambicano, a tensão tem uma consequência jurídico-política concreta na retirada da SAMIM sem que a ameaça insurgente estivesse completamente neutralizada sobre o Estado moçambicano e sobre o acordo bilateral com o Ruanda. Portanto, o peso da responsabilidade securitária evidencia que a arquitectura jurídica da intervenção, por mais sólida que seja, não substitui a necessidade de uma estratégia de saída clara e de um plano credível de reconstituição das capacidades nacionais de defesa.

3 OS DESAFIOS DA SOBERANIA: LEGALIDADE E LEGITIMIDADE

Do ponto de vista estritamente formal, a legalidade das intervenções do Ruanda e da SAMIM está suficientemente estabelecida. O consentimento expresso do governo moçambicano, emanado da autoridade constitucional competente e sem vícios identificáveis, satisfaz os requisitos da doutrina da Intervenção por Convite abordada neste trabalho. A SAMIM, por seu turno, opera ao abrigo do Pacto de Defesa Mútua da SADC de 2003, um instrumento convencional vinculativo, que enquadra-se ao modelo de descentralização da segurança colectiva, reconhecido pelo Capítulo VIII da Carta da ONU,

sem que a ausência de autorização expressa do Conselho de Segurança comprometa a sua licitude, dado o carácter consentido da operação.

A base jurídica, porém, é necessária, mas não suficiente para uma avaliação completa das intervenções. A legalidade formal responde a pergunta: "*foi feito de acordo com as normas?*", mas não responde a pergunta igualmente essencial: "*foi feito de forma legítima, transparente e sustentável?*". É nesse segundo plano que as intervenções em Cabo Delgado revelam as suas fragilidades mais significativas.

A principal fragilidade de legitimidade das intervenções reside na opacidade que envolveu, desde o início, os acordos bilaterais entre Moçambique e o Ruanda. Os termos precisos da cooperação militar, incluindo o número de efectivos, as regras de empenhamento, as contrapartidas financeiras e as condições de saída, nunca foram tornados públicos, nem submetidos à apreciação da Assembleia da República. Tal ausência de escrutínio parlamentar é juridicamente relevante em democracias constitucionais, na qual a decisão de autorizar a presença de forças militares estrangeiras em território nacional é tipicamente uma prerrogativa partilhada entre o executivo e o legislativo, precisamente porque envolve a disposição de um bem público fundamental, qual seja a soberania territorial.

Lucey (2026) argumenta que a opacidade gerou um défice democrático que mina a legitimidade política das intervenções independentemente da sua legalidade formal. O problema não é apenas institucional; é também social. A ausência de informação pública sobre os termos da presença estrangeira alimentou narrativas de suspeição sobre as motivações reais do Ruanda, cujos interesses na cadeia de valor do gás natural de Cabo Delgado têm sido amplamente documentados, criou um ambiente de desconfiança que pode comprometer a sustentabilidade da paz alcançada.

Essa dimensão articula-se, directamente com o conceito de soberania popular; uma soberania que se exerce sem transparência perante os cidadãos é uma soberania funcionalmente diminuída, independentemente da sua validade jurídica formal. O Estado moçambicano, ao negociar e executar acordos de cooperação militar sem mecanismos adequados de prestação de contas, fragilizou não apenas a sua legitimidade democrática interna, mas também a percepção internacional da sua autonomia decisória.

A segunda fragilidade diz respeito ao risco de a dependência securitária prolongada gerar aquilo que alguns autores designam por soberania limitada, ou seja, uma situação em que o Estado mantém a titularidade jurídica da soberania, mas perde progressivamente a sua autonomia operacional e a sua capacidade de decisão estratégica independente (Sainté; Lammler, 2021). Tal risco é particularmente agudo quando a intervenção externa não é acompanhada por um investimento paralelo e consistente na reconstituição das capacidades nacionais de defesa.

No caso moçambicano, os sinais de alerta são visíveis. As Forças de Defesa e Segurança, que já evidenciavam fragilidades estruturais antes da insurgência, não aproveitaram suficientemente o "*espaço de respiração*" proporcionado pela presença do Ruanda e da SAMIM para se reformarem e reconstruírem em profundidade (Ntaka, 2023). A retirada da SAMIM, em 2024, sem que a ameaça insurgente estivesse completamente neutralizada, expôs essa lacuna de forma brutal, pois Moçambique encontrou-se novamente dependente, dessa vez de forma ainda mais exclusiva, do apoio bilateral ruandês, cujas condições de continuidade permanecem, uma vez mais, opacas (Pherudi, 2024).

Nolte (2010) havia advertido para este paradoxo: quando o pedido de assistência externa não é acompanhado por uma estratégia clara de recuperação da autonomia soberana, o exercício da soberania que o convite representa pode converter-se, ao longo do tempo, na sua própria negação. A soberania funcional, que justificou a intervenção, exige não apenas que o Estado solicite ajuda quando não pode proteger a sua população, já que exige também que essa ajuda seja estruturada de forma a devolver progressivamente ao Estado a capacidade que temporariamente cedeu.

A discussão sobre a legalidade e legitimidade das intervenções ficaria truncada caso não abordasse uma questão que a análise jurídica tende a subestimar, ou seja, a resposta militar, por mais legalmente fundada que seja, não resolve as causas estruturais que alimentaram e continuam a alimentar a insurgência em Cabo Delgado.

Como ficou estabelecido anteriormente, a violência em Cabo Delgado não emergiu do vazio. Enraíza-se numa acumulação histórica de marginalização política, desapropriação de terras, desemprego estrutural e ausência do Estado na prestação de serviços básicos; factores que a descoberta de gás natural não atenuou, mas sim, exacerbou, ao criar expectativas de desenvolvimento que nunca se materializou para as comunidades locais. Blanes e Rodrigues (2023) mostram como os megaprojectos extractivos, longe de gerarem integração económica local, produziram frequentemente o efeito contrário, porquanto o deslocamento forçado, a deterioração da segurança alimentar e o aprofundamento da percepção de que a riqueza do subsolo beneficia actores externos e elites nacionais distantes mantiveram-se presentes.

A combinação de uma resposta militar sem uma estratégia paralela de desenvolvimento inclusivo e de reconstituição do contrato social entre o Estado e as populações de Cabo Delgado cria o risco de uma paz superficial e reversível (Mathebula; Moremi, 2025). Ahedo (2020) sublinha que a segurança sustentável exige redefinição que incorpore dimensões sociais, económicas e ambientais, afastando-se de uma perspectiva meramente militarista para abraçar uma visão mais ampla que integre a resiliência comunitária e o empoderamento local. Esta perspectiva não contradiz a análise jurídica desenvolvida nas secções anteriores, mas sim, complementa-a, sublinhando que a legalidade da intervenção é uma condição necessária mas não suficiente para a restauração da soberania efectiva.

Em síntese, a análise das intervenções em Cabo Delgado revela uma tensão estrutural que o direito internacional, por si só, não consegue resolver inteiramente. Do lado da legalidade, as intervenções satisfazem os requisitos normativos fundamentais revelados pelo consentimento válido, enquadramento regional adequado e compatibilidade com os princípios da Carta da ONU. Do lado da legitimidade, persistem défices significativos manifestados pela opacidade dos acordos, ausência de escrutínio democrático, risco de dependência estrutural e insuficiência da resposta às causas profundas do conflito.

A tensão não é exclusiva do caso moçambicano; é, de facto, uma das marcas definidoras das intervenções por convite em contextos africanos contemporâneos, na qual a urgência securitária frequentemente se sobrepõe às exigências de transparência e responsabilização. O que torna o caso de Cabo Delgado particularmente instrutivo é a forma como expõe, com incomum clareza, os limites de uma arquitectura jurídica que valida a intervenção sem garantir as condições para que essa intervenção produza os resultados soberanos que a justificaram. Em síntese, a legalidade abre a porta, mas é a legitimidade, a transparência e a estratégia de saída que determinam se essa porta conduz à restauração da soberania ou ao aprofundamento da sua erosão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso analítico desenvolvido ao longo desse trabalho partiu de uma premissa simples, mas juridicamente exigente, já que a presença de forças militares estrangeiras em território moçambicano, por mais urgente que fosse do ponto de vista securitário, não dispensa a necessidade de fundamentos jurídicos sólidos. A crise de Cabo Delgado, que transformou uma tensão socioeconómica local numa insurgência com ligações transnacionais ao Estado Islâmico, criou precisamente as condições em que essa exigência se torna mais difícil de satisfazer e, simultaneamente, mais necessária.

A análise demonstrou que esses fundamentos existem e são juridicamente suficientes para sustentar a legalidade das intervenções. O consentimento expresso do governo moçambicano, formulado pelo ex-Presidente da República de Moçambique, Filipe Nyusi, através de canais diplomáticos formais e emanado da autoridade constitucional legítima, satisfaz os requisitos que a doutrina da Intervenção por Convite - exige para afastar a ilicitude do uso da força por actores externos. A SAMIM, por seu turno, encontra o seu fundamento jurídico no Pacto de Defesa Mútua da SADC de 2003 e no modelo de descentralização da segurança colectiva reconhecido pelo Capítulo VIII da Carta da ONU, um modelo que, como se demonstrou, não exige autorização prévia do Conselho de Segurança quando a operação assenta no consentimento do Estado anfitrião, embora

necessário que o Conselho de Segurança seja sempre informado, conforme resulta do artigo 54.º do mesmo dispositivo legal.

Quanto à legalidade formal é, porém, apenas o primeiro andar de um edifício analítico mais complexo. Como se procurou demonstrar na discussão, a legalidade responde à pergunta "*foi feito de acordo com as normas?*", mas não esgota a avaliação que um artigo científico, e a própria comunidade internacional, devem fazer sobre intervenções desta natureza. A pergunta seguinte: "*foi feito de forma legítima, transparente e sustentável?*" recebe uma resposta mais ambígua e, em alguns aspectos, preocupante.

A opacidade dos acordos bilaterais com o Ruanda, a ausência de escrutínio parlamentar sobre os seus termos e a falta de mecanismos públicos de prestação de contas criaram um déficit democrático que fragiliza a legitimidade política das intervenções independentemente da sua validade jurídica. Uma soberania que se exerce sem transparência perante os cidadãos é uma soberania funcionalmente diminuída - e é precisamente esta dimensão que o conceito de soberania funcional, herdeiro da tradição westfaliana reconfigurada pelo direito internacional contemporâneo, exige que se leve a sério. A evolução do paradigma da "*summa potestas*" absoluta, consagrada pelos Tratados de Vestefália de 1648, para a soberania como responsabilidade, consolidada pelo Relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estado de 2001, não significa apenas que o Estado tem o dever de proteger a sua população — significa também que esse dever deve ser cumprido de forma transparente, responsável e democraticamente legitimada.

O segundo plano de preocupação diz respeito ao risco de dependência estrutural. As Forças de Defesa e Segurança moçambicanas não aproveitaram suficientemente o espaço proporcionado pela presença estrangeira para se reconstituírem em profundidade, e a retirada da SAMIM em 2024 expôs esta lacuna de forma inequívoca. Nolte havia advertido para este paradoxo; quando o pedido de assistência externa não é acompanhado por uma estratégia clara de recuperação da autonomia soberana, o exercício legítimo da soberania que o convite representa pode converter-se, progressivamente, na sua própria negação. Moçambique enfrenta hoje este risco de forma concreta - e a sua superação exige não apenas vontade política, mas uma reforma estrutural das forças de defesa e segurança que transcende largamente o horizonte temporal de qualquer missão estrangeira.

O terceiro plano, e talvez o mais duradouro, é o das causas estruturais do conflito. A resposta militar, por mais legalmente fundada que seja, não dissolve a marginalização histórica de Cabo Delgado, não distribui equitativamente os benefícios da exploração do gás natural, não reconstrói o contrato social entre o Estado e as populações do norte de Moçambique. Enquanto estas dimensões não forem abordadas com a mesma seriedade com que se tratou a dimensão securitária, a paz alcançada permanecerá superficial e vulnerável a novos ciclos de violência.

Em última análise, o caso de Cabo Delgado oferece ao direito internacional uma lição que vai além das suas fronteiras geográficas, pois a arquitetura jurídica que valida a intervenção (consentimento, enquadramento regional, compatibilidade com a Carta da ONU) é uma condição necessária, mas insuficiente, para garantir que essa intervenção produza os resultados soberanos que a justificaram. A restauração da soberania plena e efectiva em Cabo Delgado não será alcançada pela vitória militar nem pela validade formal dos acordos de cooperação. Será alcançada, se for pela capacidade de Moçambique em reconstruir as suas instituições, fortalecer o Estado de Direito, promover a transparência nos mecanismos de cooperação internacional e enfrentar, com honestidade política, as raízes socioeconómicas de um conflito que a intervenção estrangeira conteve, mas não resolveu. Só assim a paz conquistada será verdadeiramente moçambicana - e verdadeiramente soberana.

REFERÊNCIAS

AHEDO, M. Más allá de la seguridad y la resiliencia. Hacia la intervención civil y el empoderamiento autógeno de las sociedades para construir su paz y su prosperidad. **Relaciones Internacionales**, Marid, n. 43, p. 49-67, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.003>. Acesso em: 20 jan. 2026.

AMARAL, Agostinho do. Armed conflict and urbanization in Cabo Delgado, Mozambique: a methodology for a critical inquiry. **Urban Forum**, Durban, v. 35, n. 3, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12132-023-09505-y>. Acesso em: 20 fev. 2026.

BLANES, Ruy Llera; RODRIGUES, Ana Carolina. The multiple paths of extraction, dispossession, and conflict in Mozambique: from Tete's mines to Cabo Delgado's LNG projects. **The Journal of Social Encounters**, Nairobi, v. 7, n.1, p. 4-25, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.69755/2995-2212.1159>. Acesso em: 20 jan. 2026.

LUCEY, Amanda. Perceptions of peace operations in Mozambique: help or hindrance to negotiating a new social contract? **Journal of Intervention and Statebuilding**, Londres, v. 20, n.1, p.1-22, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17502977.2024.2444076>. Acesso em: 15 abr. 2026.

MATOS, Leonardo Melo. Do fenómeno da globalização e seus reflexos no direito internacional contemporâneo. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 6, n. 1, p. 269-284, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2011v6n1p269> . Acesso em: 23 abr. 2026.

MATHEBULA, Ndzalama; MOREMI, Hope. The potential of paradiplomacy as counter-terrorism strategy in Cabo Delgado. **SciELO**, Joanesburgo, v. 24, n. 2, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.org.za/pdf/ajcr/v24n2/05.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2026.

NOLTE, Georg. **Sovereignty as responsibility?**. Berlim: KFG Working Paper Series, 2010.

NTAKA, Buyisile. The Cabo Delgado insurgency: a symptom of governance failure in Mozambique. **African Journal of Governance and Development**, Durban, v. 12, n. 1, p. 21-42, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.36369/2616-9045/2023/v12i1a2>. Acesso em: 20 jan. 2026.

OLIVEIRA, Ricardo Soares. Taming intervention: sovereignty, statehood and political order in Africa. **Global Politics and Strategy**, [s.l.], v. 60, n. 2, p. 7-32, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00396338.2018.1448558>. Acesso em: 23 fev. 2026.

PHERUDI, Mokete. Reflections on SAMIM withdrawal from Cabo Delgado: reasons and implications. **Global Change, Peace & Security**, [s.l.], v. 35, n. 16, p. 17-159, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14781158.2024.2424179>. Acesso em: 20 fev. 2026.

PINTO, Márcio Morena. La dimensión de la soberanía jurídica en la actual sociedad internacional globalizada. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2489-2506, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rqi.2016.21885>. Acesso em: 23 jan. 2026.

SAINTÉ, Guerby; LAMMLE, Luca. **Soberania territorial em disputa: o caso da intervenção da missão das Nações Unidas para estabilização no Haiti e seus impactos no território**. São Paulo: USP, 2021.

WALKER, Timothy. Overcoming the hurdles for enhanced security in Southern Africa. **Institute for Security Studies**, Pretoria, v. 150, p. 141-153, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/almir/Downloads/NHSDP200058.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2026.

WET, Erika de. **Military assistance on request and the use of force**. Oxford: Oxford University Press, 2020.