

A Política Internacional quis saber como se organizou uma negociação internacional envolvendo uma ex-colónia com dezassete anos de guerra civil, as duas grandes potências e a ex-potência colonial, num contexto em que operam duas potências regionais inseguras e que, em um ano, se concluiu com a assinatura de acordos de paz. Transmitimo-vos, passo a passo, o relato da mediação.

### **Portugal nunca ofereceu mediação às partes**

O ponto de partida de Portugal, como ex-potência colonial, era não manifestar vontade de intervir. As partes tinham de sentir que Portugal era necessário. O Governo português mantinha uma política de afirmação do seu interesse e disponibilidade, deixando entrever que tinha ideias sobre o assunto e capacidade para ajudar, mas sublinhando simultaneamente que a sua intervenção dependia da vontade das partes. Assim advinha uma posição de força a quem, como Portugal, nem tinha os meios materiais, nem era o principal apoio de qualquer das partes, nem tão-pouco detinha qualquer tipo de influência directa sobre elas.

### **Portugal abre relações com a UNITA**

O Governo português não tinha relações oficiais com o movimento rebelde. A UNITA podia actuar em Lisboa, sem mais. As autoridades portuguesas postulavam um respeito estrito pelo relacionamento Estado a Estado com Luanda, como chave para a criação da confiança necessária a qualquer desenvolvimento futuro. Portugal seguia os acontecimentos de perto, através de contactos, mais ou menos secretos, com cada uma das partes.

A alteração formal do relacionamento com a UNITA dá-se não porque Portugal mudasse mas porque o Governo da República Popular de Angola\* mudou: a partir de Gbadolite (Junho de 1989), quando o próprio Chefe de Estado angolano aperta a mão a Jonas Savimbi e «faz a paz», a natureza do processo muda, mesmo que a paz não se faça. Se as partes se contactavam, mantinham conversações — ainda que indirectas — em Kinshasa, de que aliás não nos davam conta, deixava de haver qualquer justificação para tentar uma atitude de distanciamento oficial em relação à UNITA. A situação em que Portugal se tinha colocado desbloqueou-se e a sua relação com a UNITA pôde mudar qualitativamente. Portugal sustenta que o seu interesse principal é a reconciliação entre as partes. Abre um relacionamento formal com a UNITA. Estão criadas as condições para a sua entrada como mediador.

---

\* Para efeitos deste relato, tal como nos textos dos acordos, o Governo da República Popular de Angola será designado por «o Governo».

### Os pressupostos

Só em 1990 começa a sério o processo de paz em Angola. Ponto de partida para desbloquear o impasse é a mudança do Governo, a opção pela política de abertura. Pressionado, é certo, pelo fim da guerra fria e pelos efeitos das mudanças a Leste, em 1987, o Governo insistia em manter a opção de oferecer a integração aos elementos da UNITA, e assim permanecia em 1989. O MPLA só admite pensar que não alcançará nem vitória militar, nem integração, que não tem outra solução com a UNITA senão chegar à paz, perante os acontecimentos de Gbadolite e a falência da ofensiva de Mavinga, em Janeiro de 1990.

### Gbadolite

São as partes angolanas que começam a informar Portugal sobre os dissabores da mediação de Mobutu. Em Gbadolite há um processo de engano: Mobutu diz a José Eduardo dos Santos, a paz é feita como você quer; a Jonas Savimbi, você tem as garantias que precisa. Garantias essas que não estavam dadas. Sequencialmente acaba por ser proposto a Savimbi a «resolução» dos problemas da UNITA a troco do seu exílio. Savimbi recusa na mesma altura em que dizem aos portugueses que o processo africano falhou, as partes hesitam em aceitar algumas iniciativas que se anunciavam como possíveis, designadamente de americanos e soviéticos. A solicitação para que Portugal entre aumenta.

### Mavinga

Gbadolite foi uma tentativa de paz à africana. Fazemos as pazes, somos irmãos. Não resolveu problema nenhum. Nessa altura, o Governo joga uma última cartada e decide esmagar militarmente a UNITA. Tenta a ofensiva final e falha, rotundamente: avança a fundo, mas a UNITA resiste, graças à ajuda americana, que foi maciça. Os soviéticos ainda apoiam

Governo. Mas uma ofensiva que falha, um país sem progresso económico, donde a URSS não tira nada, coloca os soviéticos, com as suas próprias dificuldades económicas, a pensar duas vezes. Tê-lo-ão feito sentir. Em todo o caso, os responsáveis angolanos ficam convencidos que não é possível ganhar militarmente, nem encaixar os meios envolvidos, os gastos, o número de mortos, o próprio desprestígio internacional. Essa convicção, as pessoas cansadas da guerra, um partido que domina a estrutura do Estado, tem a capital mas não tem o país: a situação tornava-se ingovernável.

As autoridades portuguesas pressionam então o Governo no sentido de encarar a realidade: só pode haver progresso para Angola através da paz. Não há outra solução, mas eles próprios se têm de convencer, tomar uma decisão interna, encontrar um caminho para a paz. A paz implica a democracia, a possibilidade de participação de outras forças exige a

abertura do regime. Para um acordo de paz ser possível terão de aceitar a UNITA como parceiro.

A UNITA só pode trocar a situação no terreno por direitos políticos. Se estes não forem reconhecidos, não tem interesse em negociar. A ideia da integração da UNITA, no fundo uma tentativa de manutenção do sistema de partido único, tem de ser abandonada. Aliás, a UNITA nunca aceitou considerá-la (ao ponto que nos acordos de paz não se usam, em nenhum contexto, as palavras «integração» e «elementos»). Para se chegar à possibilidade de negociar seriamente a paz tem de haver um reconhecimento prévio de uma abertura.

E esse foi o papel essencial do Governo português junto dos dirigentes angolanos. Portugal empenhou-se neste ponto até obter deles a aceitação de que sem abrir o regime não há hipótese de chegar à paz. E José Eduardo dos Santos — uma personalidade que trabalha lentamente pela construção de áreas de apoio que progressivamente vai alargando — que acaba por assumir a posição de «democratizar». Até então todas as conversas com o Governo se passavam em abstracto. O sinal de mudança veio quando Durão Barroso, ao falar na TV, em Luanda, de repente, sem aviso prévio, se refere à paz e menciona a UNITA e as suas palavras são passadas na íntegra. Foi a primeira vez que se disse a palavra UNITA, fora do contexto da propaganda oficial de Luanda contra aquele Movimento.

### **Os bons ofícios**

Portugal é firme quanto às condições para o seu envolvimento num processo de paz: exercerá bons ofícios — porque no início não aceita a classificação de mediador — se ambas as partes pedirem formalmente a sua intervenção.

Cientes da lição de Gbadolite, os futuros mediadores fazem questão num esquema construído à volta de conversações directas entre as duas partes, susceptíveis de fazer crescer a confiança mútua, e de levar cada uma a tomar medidas para fazer crescer essa confiança na outra, por forma a naturalmente chegarem ao ponto de querer fazer a paz. A primeira manifestação pública é da UNITA, através de Tony da Costa Fernandes, em Washington. Depois, Durão Barroso encontra-se com José Eduardo dos Santos, em Março, nas cerimónias de independência da Namíbia. Esta conversa, na sequência de outros contactos anteriores, é um ponto crucial, porque é quando o Presidente aceita a necessidade de reatar o diálogo com a UNITA, partindo de pressupostos diferentes daqueles que o tinham levado a Gbadolite, isto é, a exigência de «integração» da UNITA e de exílio para Savimbi. Exprime interesse na intervenção portuguesa. A partir daí as coisas aceleram-se.

## Os primeiros contactos

A única maneira é fazer o contrário de Mobutu. Pô-los em contacto, promover conversações directas entre os dois, de maneira a criar bases de confiança, por forma a poderem dar um ao outro as garantias que julgarem necessárias. A garantia externa residirá nos bons ofícios do Governo português.

A equipa portuguesa não espera que o assunto se resolva numa sessão. Poderão ser duas, dez, trinta sessões, decerto um processo longo, difícil. Não pode ser uma girândola, um fogo de artifício diplomático que falha à primeira. Há que começar secretamente.

Évora foi preparado em segredo, sem consultas prévias, o risco integralmente assumido pelo Governo português. Ninguém soube. Os americanos são avisados com vinte e quatro horas de antecedência. Nesta primeira ronda o Governo de Angola apresenta um documento em que propõe nove pontos para uma paz negociada. O Governo explica os seus nove pontos, que aliás já eram do domínio público. A UNITA ouve, põe questões, objecções e leva o documento para preparar uma resposta. Logo nesta primeira ronda fica claro que o processo será conduzido por consenso, regra que vigora mesmo quanto ao calendário: Portugal toma a iniciativa, consulta as partes, as partes informam sobre os respectivos desenvolvimentos, quando se considera que estão prontas, propõem-se as datas. Na segunda ronda, em S. Julião da Barra, o Governo recebe a resposta da UNITA. Esta é a génese dos «princípios fundamentais para a paz em Angola». Portugal, à partida, não avança com nada. Na mesa estão uma proposta do Governo e uma proposta da UNITA. A delegação portuguesa começa agora a fazer os «documentos síntese». Aparece a primeira proposta portuguesa, a primeira das «propostas síntese» que nunca satisfazem as duas partes. Aí começa o efectivo exercício da mediação, embora não se tenha chamado assim até à entrada das duas grandes potências.

## As fórmulas resultam dos problemas

Os «princípios fundamentais para a paz em Angola» respondem à necessidade de dar garantias políticas à UNITA, para a UNITA abandonar as armas, e garantias militares ao Governo, para o Governo fazer a abertura política à UNITA. O evoluir das negociações impõe a opção pela natureza geral destes princípios. Mas quando se assenta nesta fórmula, já se *está*, ao mesmo tempo, a fazer o documento do cessar fogo. A definição dos formatos é gradual. As garantias vão sendo dadas na medida em que se faz sentir a respectiva necessidade.

Quando, na terceira ronda, em Pedrouços, a delegação portuguesa procede à apresentação do documento síntese, preparado com base em discussões aprofundadas para aferir da possibilidade de chegar a um acordo, constata-se que não é possível Portugal, por si só, dar as garantias internacionais de que as partes precisam para poder avançar: o

documento dos nove pontos, apreciado em Évora, não oferece as garantias políticas e de reconhecimento que a UNITA precisa. O MPLA quer primeiro o cessar fogo, depois o reconhecimento; para a UNITA qualquer texto de acordo tem de conter em si próprio garantias suficientes para a sua sobrevivência depois de depor as armas, o único argumento que teve ao longo dos últimos anos. Deporá as armas contra a obtenção de outras formas de luta, o reconhecimento como partido político. Portugal toma a iniciativa de chamar as grandes potências.

### **As superpotências**

A habilidade político-diplomática de Portugal reside em chamar os Estados Unidos e a União Soviética, no preciso momento em que adquire a percepção nítida de que será muito difícil conseguir fazer progredir o processo no sentido que quer: não pode nem dar as garantias que as partes querem, nem ter sobre elas uma influência que as leve a ceder um pouco em relação às garantias que exigem para poder avançar. São precisas garantias quanto aos fornecimentos de armamento. Portugal, sem qualquer influência nessa área, considera, porém, imprescindível acabar de vez com a ideia de que a guerra ainda é uma possibilidade, embora as duas partes já pareçam convencidas, e não haja dúvidas que os dois prosseguem a paz. Mas ambos precisam da garantia de que nem a URSS nem os EUA continuarão a alimentar uma parte em detrimento da outra. O envolvimento, em acordo, dos dois grandes, proporciona também garantias a nível internacional, designadamente as que, como membros do Conselho de Segurança, se prontificam a dar quanto ao envolvimento das Nações Unidas nas espinhosas tarefas de verificação no cessar fogo. A eles se fica a dever a fácil aprovação da manutenção em Angola da missão de verificação que controlava a retirada dos cubanos, e cujo mandato foi alterado para permitir a fiscalização do cessar fogo [em anexo], com custos da ordem dos cento e oitenta milhões de dólares. A presença de americanos e soviéticos, como observadores na quarta ronda, em Sintra, com a possibilidade de assistirem a todos os debates, permite-lhes compreender os bloqueamentos, os medos. Permite também contactos interessantes: a UNITA nunca tinha tido contactos formais com a URSS. É a partir de Sintra que começam a falar. Os americanos podem por fim conversar abertamente com o MPLA. A partir daí, americanos e soviéticos ficam finalmente com uma visão real do terreno, transcendem o «estar informado» para passarem a abarcar as dificuldades do dia a dia.

### **O desenho dos acordos**

Portugal, desde o início, mantém informados a URSS, enquanto apoiante do Governo, e os EUA, enquanto principal apoiante da UNITA. Empenha-se em lhes transmitir a ideia de que só poderão ter uma influência positiva quando tiverem uma política conjugada, ou coordenada, que puxe as

partes para um acordo: que não seja cada um o *alter ego* do respectivo cliente, mas tracem uma linha de acção, ajudem Portugal numa via de aproximação, de denominador comum. Esta atitude só se concretiza com a participação dos EUA e da URSS nas negociações, com a obrigação de discutirem o assunto todos os dias, de verem as propostas portuguesas, de darem o seu acordo. Começa então o acordo tripartido Portugal-EUA-URSS. Estes desenvolvimentos levam a negociação à agenda de Baker e Shevardnadze, que discutem o assunto na ocasião de um encontro em Londres. Chamam Portugal. Começa a delinear-se o futuro documento de Washington. Como consta do comunicado [em anexo] do encontro de alto nível, em Washington reduzem-se as diferenças entre as partes, sublinha-se que a existência de acordo entre os EUA e a URSS não basta para resolver o conflito em Angola e consagra--se a função dos bons ofícios de Portugal — que doravante passará a ser designada por mediação.

Quando, em Bicesse, se englobam no «Protocolo do Estoril» as garantias relativas a eleições, Comissão Político-Militar, segurança interna, estruturas da administração, direitos políticos a exercer pela UNITA após o cessar fogo e formação das Forças Armadas, pode haver assinatura porque fica satisfeita uma outra das condições nascidas do processo: a simultaneidade dos compromissos. Todas as garantias estão consagradas.

### **Intrigas nacionais e internacionais**

Ao longo do processo, sobretudo até ao encontro em Washington, fizeram-se sentir toda a espécie de interferências, quer dos *lobbies* de cada uma das partes, quer dos interesses agregados ao processo negociai e aos seus resultados, ou falta deles.

Oficialmente, a mediação deu particular atenção ao Zaire e à República da África do Sul, as duas potências regionais que, naturalmente, se inquietaram com a eventual consolidação de uma terceira potência na área. A saúde política de Mobutu depende muito do que vai em Angola, cuja importância para o Zaire não precisa ser elaborada. Conhecem-se também as preocupações da RAS em preservar o seu estatuto de potência regional. Não tendo poder directo em Angola, terá procurado garantir que o processo de paz em curso não viria a constituir, para si, uma ameaça, ou um entrave. Fez sempre sentir que estava, e que tinha possibilidades de estar presente. Mantendo sempre o contacto íntimo com a UNITA, e mais difuso com o Governo, a RAS esteve sempre presente. E a potência regional. A RAS foi sempre posta ao corrente, com alguma distância visto ser apoiante de uma das partes. Cada vez que sentiam medo de ficar afastados do processo, ou de nele vir a perder qualquer coisa, a RAS veiculava directamente às partes as suas preocupações, ou fazia sentir o seu peso. Houve contactos directos com «Pik» Botha e com o Presidente de Klerk, em Lisboa, e a RAS acabou por aceitar que se tratava de um problema interno de Angola.



## O aliado preferencial

Logo a seguir ao encontro de Évora, Portugal dá conta aos EUA dos pormenores e da sua convicção quanto à viabilidade do processo. Ouve um «sim, senhor, vamos a isso». Com este encorajamento recebe um apoio que se manterá sem falhas ao longo de toda a negociação. Os EUA são de longe o apoio mais importante no processo, aquele que mais peso pode ter num lado e noutro.

Claro que a União Soviética também é importante, e foi informada e consultada, e adquiriu o estatuto de observador no processo de paz, até por uma questão de simetria. Mas, entre Portugal e os EUA houve estreitíssima colaboração. Note-se que em todo este processo de negociação, curiosamente, enquanto os americanos foram sempre inequívocos apoiantes da UNITA, Portugal manteve sempre uma posição equidistante. Certo é que nunca houve qualquer equívoco na relação bilateral com os EUA, o que contribuiu muito para o bom andamento do processo. No futuro, e decerto enquanto o processo continuar, essa colaboração vai-se manter. Os EUA não vão já estabelecer relações diplomáticas com Angola, só o farão depois das eleições. Por agora, vão apenas abrir uma Missão junto da CCPM.

Com a paz, poder-se-á, é claro, especular sobre se esta cumplicidade com os EUA se vai manter, ou se irão renascer algumas antigas rivalidades à volta de Angola. Mas desde já se poderá adiantar que Portugal aposta na cumplicidade: não quer conservar qualquer quintal. Hoje em dia, o seu interesse em Angola é no sentido de a situação política se estabilizar. Quando esse momento chegar, é natural que alguns interesses portugueses, que hoje têm enorme influência em Angola, deixem de a ter. Haverá uma natural concorrência, e não só dos americanos.

## A gestão dos acordos

Os acordos instituem na Comissão Conjunta Político-Militar um órgão de gestão do seu cumprimento. O estatuto de observador por que são genericamente designados os EUA, a URSS e Portugal desdobra-se, na realidade, em um mediador e dois observadores. Mediador, Portugal é o avalista dos acordos.

A CCPM caberá promover os entendimentos políticos e militares: acompanhará a desmobilização, tarefa hercúlea de redução do pessoal para um exército conjunto de cinquenta mil homens e, em boa medida, orientará o processo político interno. Com o processo democrático previsto nos acordos, a CCPM está obrigada a velar pela sua concretização: na prática *terá* de gerir o cumprimento das disposições consagradas no acordo e, nomeadamente, garantir a isenção do processo que conduzirá às eleições. É uma responsabilidade de peso, sobretudo porque nem Portugal, nem os outros observadores detêm meios efectivos, num contexto em que, pelo menos politicamente, a tendência vai ser para o Governo e a UNITA quererem resolver a dois. Haverá sempre a hipótese

de uma certa convivência entre o MPLA e a UNITA para excluírem outras forças políticas. São duas forças que se sentem legitimadas, uma pelo exercício do poder durante estes anos, e que pensa que em 1975 lutou primordialmente pela independência, outra por ter sido a única que lutou contra o regime de partido único, e que conseguiu provocar a mudança. Podem ter tendência a achar que têm um direito natural. É claro que muito depende da capacidade das outras forças para se afirmarem localmente, no terreno. A elas caberá demonstrar que uma democracia tem mais a ver com o futuro que com o passado.

O Governo já tomou uma série de medidas de abertura, promulgou leis para a constituição de partidos políticos, para garantir liberdades, actividade política, liberdade de imprensa... Na transição, as leis são preparadas, propostas e, no final, promulgadas pelo Governo. Essas leis têm que passar pela CCPM, obter o acordo das duas partes, muitas vezes analisá-las com outras forças políticas que entretanto se constituam. Nessa matéria e em tudo o que consta dos acordos, tem de haver consenso no âmbito da CCPM.

Neste período de transição, um dos escolhos a evitar é a tentação de marginalizar ou hostilizar essas terceiras forças. Aqui os observadores têm de manter a sua dupla função: ajudar as partes a encontrar uma solução e dar a garantia internacional de que os acordos são para cumprir. Em todo o caso, os acordos por cuja execução a CCPM zelará chamam-se acordos de paz e não de democracia. Os acordos garantem a democraticidade do processo de transição e das eleições, mas são omissos relativamente à futura ordem constitucional de Angola, depois de livremente eleitos o Presidente da República e a nova Assembleia Nacional. Será o próprio povo angolano, através dos órgãos de soberania a eleger, que definirá a natureza do regime político angolano após 1992. Mas é claro que tudo indica que se tratará de um regime de tipo democrático. Para isso apontam, não só a tendência geral para a democracia que se verifica por todo o Mundo, e designadamente em África, como também o facto de as próprias forças políticas angolanas — MPLA e outras — defenderem hoje, nos seus programas, a democracia para Angola.

31 de Maio de 1991.