

1. O processo de paz (breve excuroso)

As negociações para a paz em Angola entre o Governo da RPA e a UNITA tiveram início, sob os bons ofícios do Governo português, em 24 de Abril de 1990, com a realização em Évora da primeira ronda negocial. Fracassada a tentativa de resolução do conflito levada a cabo pelo Presidente zaireense em Gbadolite (Junho de 1989) e atingido um *statu quo* de impasse militar após a frustrada ofensiva de Mavinga, em Janeiro de 1990, abria-se o caminho a uma solução do conflito interno angolano por meios pacíficos, de resto facilitada pelo novo enquadramento da situação internacional.

Tornava-se porém necessário encontrar um *modus faciendi* que permitisse o até então inexistente contacto directo entre as partes angolanas, pressuposto indispensável para o sucesso. Atentas as condições internas e internacionais, Portugal surgia como o país mais bem colocado para facilitar esses contactos, pelo que a sua intervenção em missão de bons ofícios foi formalmente solicitada pelo Governo da RPA e pela UNITA. Na primeira ronda (Évora — 24 e 25 de Abril de 1990), a discussão centrou-se no denominado documento dos nove pontos, apresentado pelo Governo da RPA, o qual previa um conjunto de condições políticas cuja verificação este tinha como indispensável para a obtenção de uma paz negociada. Na segunda e terceira rondas (Oeiras — 16 a 18 de Junho de 1990 e Lisboa — 27 a 30 de Agosto de 1990) as conversações incidiram sobre um documento intitulado «Princípios fundamentais para a instauração da paz em Angola», elaborado pela delegação portuguesa e que pretendia ser uma síntese entre o documento dos nove pontos e a apreciação que dele fora feita pela delegação da UNITA no início da segunda ronda.

No final da terceira ronda o Governo português, após obter a anuência de ambas as partes, convidou os EUA e a URSS a participar, com o estatuto de observador¹, nas negociações de paz. Subjacente a esta iniciativa estava não só a ideia de chamar a colaborar nos trabalhos os principais apoiantes externos de cada uma das partes angolanas, de modo a exercerem uma eficaz função de apoio à resolução do conflito, mas também a intenção de dotar o processo das indispensáveis garantias políticas que só as superpotências poderiam fornecer.

A quarta ronda (Sintra — 24 a 27 de Setembro de 1990) realizou-se assim já com a presença de observadores norte-americanos e soviéticos e, em paralelo com o documento dos princípios políticos fundamentais, iniciaram-se os trabalhos sobre o documento de cessar-fogo.

O texto que agora se publica, por amável convite do Dr. Carlos Gaspar, é um desenvolvimento da intervenção feita, no dia 23 de Outubro de 1991, na Conferência sobre o investimento estrangeiro em Angola, organizada pelo BFE e pela ACODA. O autor, que desempenha as funções de Adjunto do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação e foi membro da delegação portuguesa às negociações de paz para Angola, gostaria de reafirmar que as opiniões aqui expressas são-no a título exclusivamente pessoal.

Verificou-se por isso uma alteração importante no formato negocial, tendo sido acordado que os trabalhos prosseguiriam em duas subcomissões separadas (que reportariam depois ao plenário): «uma relativa aos princípios políticos para a instauração da paz em Angola e outra dedicada à discussão de assuntos militares e relativos ao cessar-fogo»².

Uma outra questão da máxima importância foi objecto de decisão na quarta ronda e respeitou à ligação existente entre os compromissos a assumir nas diversas áreas.

Com efeito, a estratégia inicial do Governo português consistia em dividir o processo negocial em várias fases, devendo a primeira culminar com a assinatura dos princípios políticos para a paz, após o que, num segundo momento, se passaria à discussão das questões militares. Contudo, a dinâmica do processo e muito em particular a extrema desconfiança existente entre as partes cedo conduziram o Governo português à conclusão de que esse calendário não era exequível e que, pelo contrário, todas as questões, políticas e militares, se encontravam intimamente ligadas devendo por isso ser discutidas em simultâneo. E definida assim a orientação segundo a qual a paz não deve ser atingida a todo o preço, dependendo os aspectos técnico-militares do cessar-fogo da solução a dar às questões políticas essenciais, sem a resolução das quais aquele não seria possível.

O texto do comunicado final da quarta ronda é assim a constatação desse facto, quando refere que as partes concordaram em que «a assinatura de um acordo sobre o cessar-fogo deverá ser precedida, ou realizar-se em simultâneo, com a do acordo global relativo aos princípios»³.

Na ronda seguinte — a quinta (Estoril — 16 a 20 de Novembro de 1990), as discussões incidiram sobre aqueles dois documentos e ainda sobre um anexo ao documento de princípios políticos relativo ao que mais tarde veio a ser designado por Comissão Conjunta Político-Militar (CCPM), tendo sido possível chegar a entendimento sobre a maior parte do seu conteúdo.

O passo subsequente teve lugar em Washington com a realização, em 13 de Dezembro de 1990, de uma reunião pentapartida⁴, no decurso da qual foi elaborado um documento para solucionar as questões ainda não acordadas pelas partes nas cinco rondas entretanto realizadas e que, com a designação «Conceitos para resolver as questões ainda existentes entre o Governo da RPA e a UNITA», passou a integrar o acervo de documentos que viriam a constituir os Acordos de Paz para Angola.

Pouco tempo depois, em 11 de Janeiro de 1991, decorreu em Lisboa um encontro entre delegações de Portugal e dos observadores, no qual foi ultimado o documento de Washington e se introduziram nos outros documentos (Princípios políticos fundamentais, anexo sobre a CCPM, e Acordo de cessar-fogo) as alterações daí decorrentes. Tais documentos foram então entregues às partes angolanas que, após sugerirem pequenas alterações, os aceitaram na íntegra.

Verificava-se assim uma situação nova, na medida em que, pela primeira vez, existiam documentos aceites na totalidade pelas partes. Face a isso, o Governo português sugeriu que se constituísse uma espécie de «acquis»,

através da rubrica de todos eles («Conceitos», «Princípios políticos fundamentais», anexo sobre a CCPM, e projecto de «Acordo de cessar-fogo»), independentemente da continuação das discussões sobre os temas ainda pendentes de resolução e da concomitante consagração do princípio de que só após se verificar acordo relativamente a todas as matérias teria lugar a assinatura formal dos documentos a rubricar e dos que posteriormente fossem elaborados.

Obtido o acordo do Governo da RPA e da UNITA para esta estratégia, Portugal convocou para 6 de Fevereiro de 1991 aquilo que deveria ter sido a sexta sessão negocial. Contudo e ainda antes do início da ronda o Governo angolano, de acordo com o referido no comunicado de 8 de Fevereiro de 1991⁵, apresentou «novos elementos» que «condicionaram a agenda de trabalhos previamente estabelecida». Tais elementos consistiam na exigência de que fosse fixada uma data precisa para a assinatura do cessar-fogo, tendo em conta o facto que em 25 de Março de 1991 seriam adoptadas as leis instaurando o multipartidarismo e estaria assim verificada a condição indispensável àquela assinatura.

Na medida em que a delegação da UNITA insistiu na necessidade de respeitar a agenda pré-estabelecida que previa, como ponto de abertura, a rubrica dos documentos (ainda que se tenha manifestado disponível para discutir a questão da data após essa rubrica), o Governo português depois de ter mantido intensos contactos com as partes e os observadores acabou por, em 8 de Fevereiro, decidir não convocar formalmente a sexta ronda. Tornava-se assim necessário desbloquear o «stalemate» a que se tinha chegado e o passo seguinte nesse sentido é dado no dia 5 de Março de 1991, de novo em Lisboa, com a realização de uma reunião entre delegações de Portugal, dos EUA e da URSS para preparação de propostas concretas acerca das modalidades de cessar-fogo, da formação das Forças armadas e das eleições e no fim da qual as partes foram exortadas a apresentar propostas concretas e realistas sobre o ponto essencial que, do ponto de vista político, restava acordar: o período dentro do qual as eleições deveriam ter lugar.

Ao mesmo tempo, foi sugerida também uma alteração importante do formato negocial, abandonando-se o sistema de rondas e substituindo-o por sessões contínuas e intensivas de trabalho, que deveriam apenas culminar com o acordo completo sobre todas as matérias.

Por último, é recomendada a presença de um observador da ONU nas sessões de trabalho, a fim de apoiar as discussões em matéria de cessar-fogo.

Estas sugestões processuais são aceites pelas partes e, em consequência, reúne-se a partir de 4 de Abril de 1991 a Conferência de paz do Estoril, com a presença de delegações das partes angolanas, de Portugal (assumindo agora já a qualidade formal de mediador)⁶, dos EUA, da URSS e da ONU.

A Conferência de paz prosseguiu os seus trabalhos ininterruptamente, optando também pelo sistema de divisão dos trabalhos em duas

subcomissões (uma para as questões políticas e outra para os assuntos militares)⁷, agora com a presença formal dos observadores à mesa das negociações e veio a culminar em 1 de Maio de 1991 com a rubrica, por parte dos chefes das delegações do Governo da RPA e da UNITA⁸, dos Acordos de Paz do Estoril, extenso conjunto de documentos composto por⁹:

- *Acordo de cessar-fogo* e respectivos anexos (anexo I — verificação e fiscalização do cessar-fogo, o qual integra ainda o apêndice I — organigramas do sistema de fiscalização, o apêndice II — áreas de localização das tropas, o apêndice III — aeroportos e portos a serem objecto de fiscalização, o apêndice IV — normas de conduta das tropas nas áreas de localização, o apêndice V — postos fronteiriços a vigiar e o apêndice VI — informações de carácter militar a trocar entre o Governo da RPA e a UNITA; anexo II — sequência das tarefas nas diferentes fases do cessar-fogo);
- *Princípios fundamentais para a instauração da paz em Angola* e respectivo anexo (relativo à Comissão Conjunta Político-Militar);
- *Conceitos para resolver as questões ainda existentes entre o Governo da RPA e a UNITA*;

Protocolo do Estoril (dividido em Parte I — eleições; Parte II — Comissão Conjunta Político-Militar; Parte III — princípios relativos à questão da segurança interna durante o período desde a entrada em vigor do cessar-fogo até à realização de eleições; Parte IV — direitos políticos a exercer pela UNITA após o cessar-fogo; Parte V — estruturas administrativas; Parte VI — formação das Forças Armadas Angolanas, comum anexo sobre o esboço de estrutura dessas forças armadas).

Em cumprimento do disposto nos Acordos de Paz¹⁰, as partes notificaram a mediação portuguesa, no decurso de uma reunião realizada em Lisboa em 15 e 16 de Maio de 1991, da sua aceitação dos referidos Acordos e da suspensão «de facto» das hostilidades neles prevista. Ao mesmo tempo (e de acordo com o ponto D da Parte VI do Protocolo do Estoril), informaram o Governo português do seu desejo: que Portugal, a França e o Reino Unido prestassem assistência técnica no processo de formação das Forças Armadas Angolanas¹¹.

Os Acordos de Paz foram formalmente assinados em Lisboa no dia 31 de Maio de 1991 pelo Presidente da RPA e pelo Presidente da UNITA, tendo entrado de imediato em vigor, como neles se encontrava estabelecido.

2. A coexistência de ordens jurídico-políticas

Os Acordos de Paz para Angola revestem-se, como decorre do que acima foi referido, de um carácter bastante exaustivo, abarcando matérias que vão desde os princípios políticos fundamentais e do acordo de cessar-fogo até aos critérios para a criação das novas forças armadas angolanas, passando pela questão da neutralidade das forças policiais ou pelos princípios relativos à condução dos actos eleitorais.

Os acordos não se limitam porém a estipular regras relativas a essas questões materiais, preocupando-se outrossim em estabelecer mecanismos de garantia efectiva das suas normas, de modo a permitir um acompanhamento permanente do processo da sua execução e a resolução atempada e eficaz dos problemas que a sua aplicação inevitavelmente acarreta.

Uma das características mais inovadoras destes acordos é, de resto, o estabelecimento de uma estrutura fiscalizadora hierarquizada, de carácter permanente, no seio da qual a responsabilidade principal incumbe às partes angolanas, embora se verifique também a presença de diversos observadores, com particular destaque para os representantes de Portugal, dos Estados Unidos da América e da Rússia¹². Essa estrutura, em cujo cume se encontra a Comissão Conjunta Político-Militar (CCPM), é ainda integrada pela Comissão Política (CP), pela Comissão Mista de Verificação e Fiscalização do cessar-fogo (CMVF) e pela Comissão Conjunta para a Formação das Forças Armadas (CCFA), de acordo com a articulação e composição que se ilustra na Figura 1¹³.

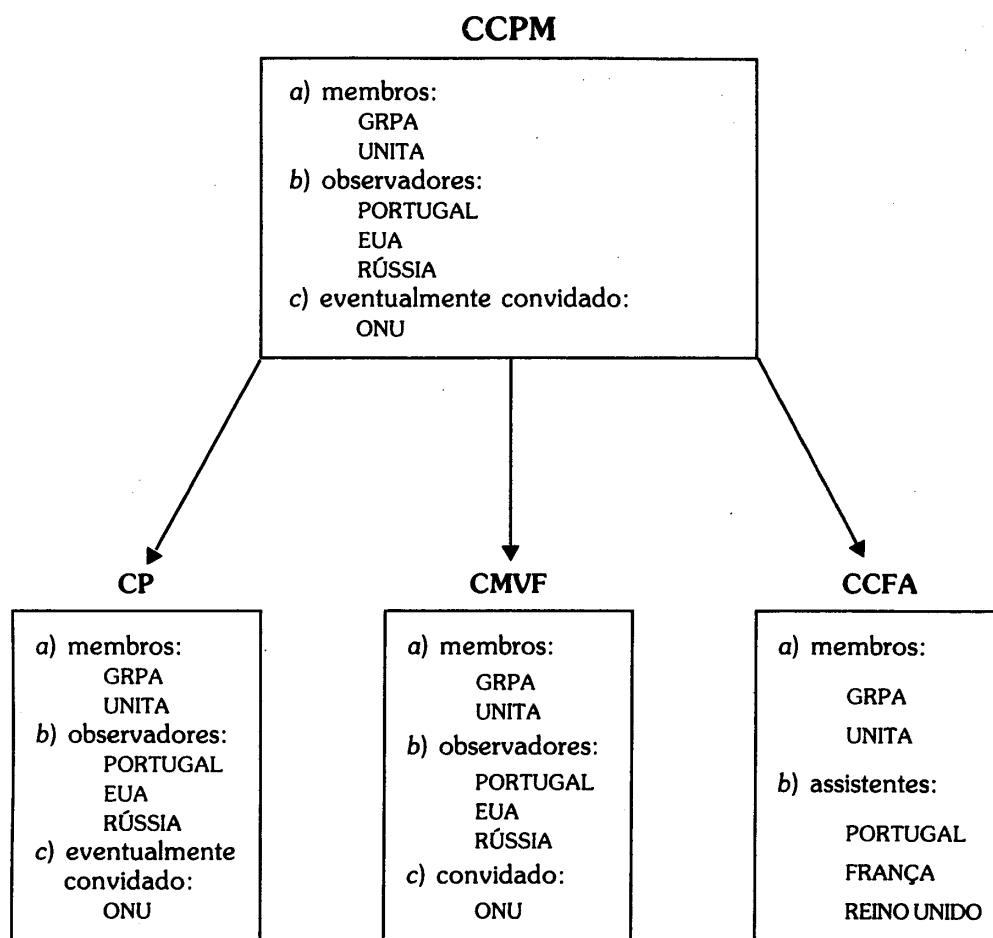


Figura 1

A criação desta estrutura de vigilância contribui assim acrescidamente para a eficácia dos Acordos, pois no caso de se concluir pela inadaptação ou pelo carácter lacunar de algumas das suas disposições, estão previstos os mecanismos que permitem solucioná-las. Isto é, se os Acordos não resolvem determinado problema, contêm recursos institucionais suficientes para o solucionar. A utilidade desta precaução foi já comprovada por diversas vezes, quando se registou a necessidade de readaptar o teor dos Acordos ao evoluir da situação política, por natureza extremamente mutável. Tal facto foi sobretudo patente ao nível das recalendarizações em matéria de acantonamento de tropas e de formação das Forças Armadas Angolanas, matérias onde cedo se concluiu pela dificuldade de execução do disposto nos Acordos, tendo sido possível, graças aos poderes atribuídos à CCPM, ultrapassar a inadaptação do seu clausulado.

Analizados nesta perspectiva, os Acordos do Estoril criam uma ordem jurídico-política auto-suficiente, dotada de normas de direito substantivo mas também das indispensáveis normas de direito adjectivo ou processual. Ao lado desta ordem jurídica de paz continua porém a existir a ordem jurídica estadual, cuja legalidade e vigência não são questionadas, sob pena de se colocar em causa a própria existência do Estado.

A aceitação da legalidade (que não da legitimidade)¹⁴ da ordem jurídica oriunda da vontade dos órgãos de soberania é patente em diversas disposições dos Acordos, muito em particular no ponto 1 dos «Princípios fundamentais para a instauração da paz em Angola», nos termos do qual é reconhecido o Estado angolano, o seu Presidente e a autoridade do Governo até às eleições gerais. Ora, o reconhecimento dessas entidades não pode deixar de significar a concomitante aceitação da ordem jurídica delas emanadas ou pelo menos de todas as regras (e serão a esmagadora maioria) que não contradigam o estabelecido nos Acordos do Estoril.

Na verdade, o reconhecimento do Estado e dos seus órgãos (ainda que no caso destes últimos a termo) implica naturalmente, desde logo, a aceitação da Constituição, cujo objectivo de «ordenação fundamental dum Estado» (na sugestiva expressão de Rogério Soares)¹⁵, a define como o principal elemento estruturante da ordem jurídico-política estadual.

No caso em análise, essa aceitação tomou-se de resto mais fácil pelo facto de os Acordos considerarem a revisão do texto constitucional anteriormente vigente como pressuposto essencial para a sua própria entrada em vigor, estabelecendo assim um «linkage» inquebrantável entre o momento da revisão constitucional que reorientasse a lei fundamental no sentido da instituição de um sistema democrático e multipartidário e o momento de início de vigência dos Acordos¹⁶ (o que significa portanto que os Acordos não poderiam ter entrado em vigor antes de 6 de Maio de 1991 ou pelo menos antes de dia 25 de Março do mesmo ano, datas respectivamente da assinatura pelo Presidente da República e da aprovação pela Assembleia do Povo da lei de revisão constitucional — Lei n.º 12/91). Em reforço da tese do reconhecimento da legalidade da ordem jurídica estadual, implícito na assinatura dos Acordos, pode também

argumentar--se com o facto de as partes angolanas terem especificado uma evidência que entenderam não dever contudo deixar de sublinhar: a de que a CCPM, órgão de cúpula e máximo responsável «pela aplicação dos Acordos de paz» e pelo «estrito cumprimento de todos os entendimentos políticos e militares» (ponto 3 do Anexo I aos «Princípios fundamentais para a instauração da paz em Angola»), «não visa substituir o Governo da RPA» (§ único do ponto 2 da Parte II do Protocolo do Estoril).

Uma afirmação deste tipo só pode ter por objectivo deixar bem claro que, no que toca aos assuntos não abrangidos pelos Acordos, a responsabilidade pela criação e aplicação das normas jurídicas pertence aos órgãos constitucionalmente competentes, ainda que dentro das limitações nalguns domínios estabelecidos por aqueles Acordos.

Mas ao mesmo tempo e à primeira vista paradoxalmente, os próprios Acordos contribuíram para alargar o âmbito de aplicação da ordem jurídico-constitucional vigente. Com efeito, anteriormente à sua entrada em vigor existiam em Angola, «de facto», duas ordens jurídicas com um âmbito de aplicação territorial distinto: uma da responsabilidade do Governo internacionalmente reconhecido, mas que se aplicava apenas nas áreas por ele controladas e outra tecnicamente menos elaborada, criada pelo movimento de oposição armada e válida nas áreas sob sua influência¹⁷.

Uma situação deste tipo era naturalmente inconciliável com o status quo criado após a cessação das hostilidades, pelo que os Acordos de Paz incluem cláusulas relativas às estruturas administrativas, estipulando que a Administração Central se deve estender gradualmente, sob orientação da CCPM, às áreas que se encontravam fora do alcance dessa mesma administração (pontos 1 e 2 da Parte V do Protocolo do Estoril). Evidente parece pois que a extensão dessa administração não pode deixar de acarretar o concomitante alargamento do âmbito espacial de validade das regras jurídicas¹⁸ a que ela se encontra sujeita e que aplica no exercício da sua actividade.

Vigoram assim em Angola, durante o período de transição, uma ordem jurídico-constitucional e uma ordem jurídica instituída pelos Acordos de Paz, distintas quanto aos seus sujeitos, às suas fontes, ao seu objecto e à sua duração temporal.

Com efeito, enquanto a ordem constitucional não se afasta, quanto aos elementos referidos, daquilo que sucede em qualquer outro Estado, as características da ordem jurídico-política definida pelos Acordos do Estoril são totalmente distintas.

Na verdade, o ordenamento de transição tem por sujeitos de capacidade plena o Governo da RPA e a UNITA e como fontes os próprios Acordos e as decisões obrigatórias que os órgãos neles previstos têm competência para aprovar e implementar¹⁹ (vide, a propósito da CCPM, o ponto 3 do Anexo I aos Princípios fundamentais para a instauração da paz em Angola

e, a respeito da CMVF, o ponto 8 da Parte A do Anexo I ao Acordo de cessar-fogo).

Por outro lado, o seu objecto é limitado às questões neles abrangidas e que se ligam, directa ou indirectamente, com o cessar-fogo, os problemas relacionados com o processo político de transição para a democracia e as eleições livres. Por fim, a ordem jurídica de paz é, por definição, transitória, cessando a sua vigência com a posse do primeiro Governo oriundo das eleições a terem lugar em Setembro de 1992²⁰. E evidente, como notou Kelsen, que toda a ordem jurídica estadual tem também um âmbito temporal de validade²¹. Mas, no caso dos Acordos de Paz e diferentemente do que sucede com a ordem jurídica do Estado, há limitações directas da validade do sistema normativo global por eles instituído. Trata-se portanto de uma ordem jurídica que, para além de ter claramente demarcado o momento do seu início (31 de Maio de 1991), é igualmente a termo²², no sentido que tem determinada, «ex ante», a data da sua cessação.

Os Acordos são, a este propósito, particularmente explícitos, ao referirem que «o mandato da CCPM termina na data de posse do Governo eleito» (ponto 8 da Parte III do Protocolo do Estoril) ou que os órgãos de verificação e fiscalização do cessar-fogo se extinguirão no termo desse mesmo cessar-fogo, o qual coincide com a data da realização de eleições, momento culminante de todo o processo (ponto 6 da Parte III do Acordo de cessar-fogo e Parte V do mesmo Acordo).

Não decorre porém de tudo isto que as ordens jurídicas (estadual e de paz) sejam apenas paralelas ou tangentes entre si. Trata-se, ao contrário, de ordenamentos ligados por importantes pontos de intersecção, fruto do extenso conjunto de matérias abordadas nos Acordos do Estoril.

Ora, essa intersecção origina naturalmente, em resultado do estabelecido nos Acordos, uma restrição das competências dos órgãos do Estado em determinadas áreas relacionadas, directa ou indirectamente, com o processo de paz. Podemos pois aludir aqui a limitações ao poder dos órgãos de soberania (muito em particular no caso do Presidente da República, da Assembleia do Povo e do Governo), quer no que toca aos assuntos de que se podem ocupar (limites materiais), quer quanto ao processo a seguir para a aprovação das decisões (limites formais)²³.

Assim, como é natural, em todas as matérias da competência da CCPM e dos órgãos dela dependentes, as decisões que, como acima foi referido, são obrigatórias para o Governo e para a UNITA, não poderão ser adoptadas apenas por uma das partes, sendo válido o princípio do consenso entre as partes angolanas (vide, por exemplo, o ponto 7 da Parte A do Anexo I ao Acordo de cessar-fogo ou o ponto 4 do Anexo I aos Princípios fundamentais para a instauração da paz em Angola).

Mas também a capacidade dos órgãos do poder político (muito em particular do Governo) para agir isoladamente em determinadas áreas é afectada. Permitimo-nos referir, pela sua particular importância, três desses domínios: as Forças Armadas, a Polícia e o processo eleitoral.

No que toca às Forças Armadas Angolanas, os Acordos definem com precisão os princípios e as etapas da sua formação. A tarefa de criação dessas novas forças passa pela extinção dos efectivos governamentais e da UNITA e pelo surgimento de forças armadas «apartidárias» (alínea e) do n.º 2 do ponto A da Parte VI do Protocolo do Estoril. Por isso, todas as decisões relativas a esse processo deverão ser tomadas pelas duas partes angolanas, actuando no âmbito da CCFA e as novas forças armadas, integrando elementos oriundos de ambas as forças militares serão comandadas, até às eleições, por dois oficiais gerais indicados por cada uma das partes, os quais constituirão o Comando Superior das FAA (alínea b) do n.º 3 do ponto B da Parte VI do Protocolo do Estoril.

Um outro ponto muito importante em que, para garantia da regularidade do processo, se optou pela restrição dos poderes do Governo, respeita às forças policiais.

Não é naturalmente despicienda a importância da isenção deste tipo de forças no decurso do processo eleitoral. Daí a preocupação em, não afectando a responsabilidade principal que ao Governo cabe na manutenção da ordem pública, assegurar, de modo eficaz, a neutralidade da Polícia, cuja actividade será objecto de fiscalização por equipas subordinadas à CCPM e compostas por membros indicados pelo Governo e pela UNITA e por um representante da ONU (pontos 2.1 e 2.3 da Parte III do Protocolo do Estoril)²⁴.

Porém, o domínio onde a livre actuação dos órgãos de soberania está mais limitado será porventura o das questões eleitorais, facto que se compreende se tivermos em conta que o processo de pacificação tem sobretudo em vista a transição, através das eleições livres, para uma sociedade democrática e um sistema multipartidário. Assim, os órgãos do poder político não poderão, por si só, proceder a alterações à lei eleitoral, sendo obrigados, para tal efeito, a realizar consultas, não apenas com a UNITA, mas também com todos os outros partidos entretanto surgidos (pontos 5 e 6 da Parte I do Protocolo do Estoril). Tal obrigação de consulta é de resto extensível ao processo de elaboração de todas as leis que regularão o processo eleitoral (ponto 3 dos Princípios fundamentais para a instauração da paz em Angola e ponto 2 dos Conceitos para resolver as questões ainda existentes entre o Governo da RPA e a UNITA)²⁵ ou ainda à questão da simultaneidade ou não das eleições gerais e presidenciais (ponto 1 da Parte I do Protocolo do Estoril).

O que se passa nestes casos é que, competindo aos órgãos constitucional e legalmente competentes a aprovação formal dos actos legislativos, os Acordos prevêem uma alteração obrigatória do processo da sua elaboração, impondo a audição de todas as forças políticas entretanto surgidas²⁶ e, muito em particular, da UNITA. Facto tanto mais relevante quanto a preterição dessa formalidade essencial não poderia deixar de ser vista como uma grave violação do texto e do espírito dos Acordos. Do mesmo modo e no que respeita à definição da data das eleições, os órgãos de soberania têm de se conformar com as

limitações estipuladas nos Acordos, nos termos dos quais o Governo e a UNITA estabeleceram desde logo que se realizarão entre Setembro e Novembro de 1992 (n.º 9 da Parte 8 do Protocolo do Estoril), devendo a data exacta da sua efectivação ser decidida em consulta com a UNITA (no âmbito da CCPM) e com todas as outras forças políticas angolanas (ponto 4 dos Princípios fundamentais para a instauração da paz em Angola e ponto 1 dos Conceitos para resolver as questões ainda existentes entre o Governo da RPA e a UNITA) .

Outras áreas há em que a influência restritiva dos Acordos do Estoril sobre a competência dos órgãos de soberania se faz sentir mas são de menor relevância. Devemos contudo concluir que as limitações a essas competências ocorrem em áreas muito específicas, ainda que de relevo indesmentível na conjuntura de transição democrática. Em tudo o resto (actos da função política, da função legislativa ou actos de administração)²⁷, os poderes de que os órgãos do poder político dispõem para dirigir e decidir mantêm-se intocados.

Ora, uma asserção deste género é particularmente importante, sobretudo no que ao órgão governativo respeita, pois dela decorre que o Governo angolano não é um mero governo de gestão, mas um governo com poderes jurídicos genéricos, com as consequências que daí derivam quanto à incontestável validade dos seus actos quer política quer juridicamente. Mesmo se admitíssemos, em função das condições jurídicas e políticas decorrentes dos Acordos de Paz, que se poderia estar perante uma situação próxima daquilo que habitualmente se designa por «governo de transição»²⁸ (o que de resto não parece ser o caso), deve notar-se, como o faz Freitas do Amaral, que esses governos têm «uma capacidade jurídica plena»²⁹.

Uma última reflexão deve ser feita quanto ao que podemos designar como o carácter para-constitucional dos Acordos de Paz.

Com efeito, e no que respeita ao período de transição até às eleições gerais e presidenciais, os Acordos não só estipulam opções que constituem importantes, limites a qualquer revisão constitucional³⁰ a qual, a ter lugar, não as poderá afectar como, ao mesmo tempo, definem escolhas que podem ser consideradas materialmente constitucionais³¹.

Desde logo, o facto de os órgãos do poder político não poderem proceder a alterações à Constituição que não sejam precedidas de consultas com todas as forças políticas, incluindo naturalmente e muito em especial a UNITA (ponto 3 dos Princípios fundamentais para a instauração da paz em Angola). Ou seja, a alteração constitucional deverá ser feita pelo órgão competente (neste caso a Assembleia do Povo — artigo 51.º da Constituição) mas seguindo um procedimento especial e reforçado face ao que é norma nas situações de revisão constitucional.

E igualmente o caso da opção por eleições directas para a Presidência da República e para a Assembleia Nacional, bem como da escolha do sistema

eleitoral majoritário a duas voltas para as primeiras e do sistema de representação proporcional nacional para as segundas (pontos 2 e 3 da Parte I do Protocolo do Estoril).

É também o que se passa com o reconhecimento da possibilidade de participação no processo eleitoral de todos os partidos políticos e pessoas interessadas (pontos 6 e 7 da Parte I do Protocolo do Estoril). É por fim o que sucede com a garantia de direitos políticos fundamentais como a liberdade de expressão, de associação e de acesso aos meios de comunicação social (ponto 8 da Parte I do Protocolo do Estoril e ponto 5 dos Princípios fundamentais para a instauração da paz em Angola).

Os Acordos de Paz do Estoril são assim a Constituição da ordem jurídico-política de transição, revestindo contudo a natureza de constituição flexível³², na medida em que são alteráveis por simples decisão das partes angolanas, actuando no âmbito da CCPM (as recalendarizações em determinadas matérias a que aludimos acima são por isso, nesta perspectiva, verdadeiras revisões dos Acordos).

Por fim, a natureza para-constitucional dos Acordos de Paz advém-lhes também do facto (*já* referido) de a sua vigência implicar a revisão da própria constituição estadual, harmonizando esta com aqueles e admitindo assim, implicitamente, a superioridade dos Acordos face à lei fundamental. Isto é, a sua entrada em vigor operou uma verdadeira transição constitucional, com mudança da constituição material, mas de acordo com os mecanismos previstos na própria constituição. Ou seja, a transição constitucional resultou «da utilização do processo geral de revisão constitucional, verificados certos requisitos, para remoção de princípios fundamentais ou para substituição de regime político»³³.

3. Conclusão

Ao longo das últimas páginas limitámo-nos a tecer algumas considerações de carácter exclusivamente jurídico sobre as questões essenciais levantadas pela aplicação dos Acordos do Estoril. Contudo, e sem pretendermos de nenhum modo imiscuir-nos nas questões políticas de fundo, podemos questionar-nos sobre se não seria útil e desejável que os princípios da consensualidade e da concertação que norteiam toda a filosofia global dos Acordos fossem também postos em prática pelo Governo da RPA e pela UNITA, no decurso do período de transição, em outras matérias não abrangidas nos Acordos.

Com efeito, e sem com isso se porem em causa os poderes governamentais (porque constitucionalmente consagrados) ou os direitos que a UNITA adquiriu para agir politicamente (enquanto estipulados nos próprios Acordos — Parte IV do Protocolo do Estoril), na medida em que se trataria de uma livre aceitação desse alargamento, estar-se-ia assim a contribuir, de modo decisivo, para o reforço da confiança entre as partes e para o êxito acrescido do processo em curso.

Como por diversas vezes foi reafirmado pelos principais responsáveis pela mediação portuguesa (quer o Primeiro-Ministro quer o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação)³⁴, se bem que os Acordos do Estoril se encontrem dotados de um conjunto de garantias suficientes para ambas as partes, nomeadamente através da presença permanente, a diversos níveis, de observadores³⁵ de Portugal, dos EUA, da Rússia e ainda da ONU, em última análise o sucesso ou insucesso do processo de paz depende sempre da boa fé que as partes angolanas coloquem no seu cumprimento.

NOTAS

¹O estatuto de observador permitia aos representantes dos dois países acompanhar «por dentro» as negociações, embora não lhes facultasse a presença formal à mesa dos trabalhos, direito que apenas assistia às partes angolanas e a Portugal. Daí de resto a designação «delegações técnicas» ínsita no comunicado final da ronda.

² Comunicado de 27 de Setembro de 1990, cujo texto se pode encontrar em *Política Internacional*, n.º 4, Verão 1991, p. 20.

³ Vide nota anterior.

⁴ Tratou-se da primeira vez em que delegações de todas as partes envolvidas se encontraram, formalmente e em simultâneo, à mesma mesa negocial. Cf. a Declaração conjunta do encontro a cinco sobre Angola, publicada em *Política Internacional*, n.º 4, Verão 1991, p. 21.

⁵ Comunicado conjunto de 8 de Fevereiro de 1991 em *Política Internacional*, n.º 4, Verão 1991, p. 22.

⁶ Para a distinção entre bons ofícios e mediação podem consultar-se, entre muitos outros, STARKE, *Introduction to International Law*, Londres, 1989, pp. 512 e seguintes; DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Publico*, tomo 1, 1988, pp. 655 e seguintes; RANDOLPH, *Third-party settlement of disputes in theory and practice*, Leyden, 1973; MARQUES GUEDES, *Direito Internacional Público*, tomo II, 1936, pp. 306 e seguintes.

⁷ Ambas as subcomissões reportavam diariamente o conteúdo dos seus trabalhos à reunião plenária, onde todas as partes estavam também representadas.

⁸ Só as partes angolanas rubricaram e assinaram os Acordos. O mediador e os observadores são garantes do seu cumprimento, mas não signatários do seu texto.

⁹ O texto dos Acordos pode encontrar-se em *Política Internacional*, n.º 4, Verão 1991, pp. 29-66.

¹⁰ E do referido no comunicado de 1 de Maio de 1991, que pode encontrar-se em *Política Internacional*, n.º 4, Verão 1991, p. 23.

¹¹ Comunicado conjunto de 16 de Maio de 1991, em *Política Internacional*, Verão de 1991, p. 23.

¹² Nos Acordos do Estoril figura, compreensivelmente, a URSS como observador. Tendo em conta os desenvolvimentos posteriores à assinatura dos Acordos, muito em particular a reunião de Alma Ata de 21 de Dezembro de 1991, que deu lugar à criação da Comunidade de Estados Independentes (CEI) e as subsequentes declarações do Governo da Rússia, aceitando os direitos e obrigações

internacionais da antiga URSS, o lugar desta última nos órgãos previstos nos Acordos foi assumido pela Federação Russa.

¹³ CCPM – ponto 2 do Anexo I aos Princípios fundamentais para a instauração da paz em Angola e ponto 5 da Parte 11 do Protocolo do Estoril CP – nada se estipulando nos Acordos quanto à sua composição, pode tecnicamente reunir com a mesma composição da CCPM.

CMVF — ponto 1 da Parte II do Acordo de cessar-fogo e pontos 2 e 3 da Parte A do Anexo 1 ao Acordo de cessar-fogo.

CCFA – número 2 b) do ponto C da Parte VI do Protocolo do Estoril.

¹⁴ As expressões são aqui empregues no sentido que lhes é dado por CARL FRIEDRICH, *The Philosophy of Law*; in *Historical Perspective*, The University of Chicago Press, 1963, p. 226, para quem «a legitimidade de uma constituição, de um estatuto ou de uma decisão assenta na sua equidade e a sua legalidade funda-se na sua concordância com o direito positivo». Para maiores desenvolvimentos sobre o problema clássico da distinção entre os conceitos de legalidade e legitimidade pode ver-se WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1925, cap. 1 e III; CARL SCHMIDT, *Legalität und Legitimität*, 1932; SERGIO COTIA, *L'idée de Légitimité* (obra colectiva), Paris, 1967; MARTIM DE ALBUQUERQUE, «Legitimidade», *Pólis*, vol. III, pp. 1017-1025.

¹⁵ Constituição, Coimbra, 1972, p. 3.

¹⁶ Veja-se, nesse sentido, o ponto 2 dos Princípios fundamentais para a instauração da paz em Angola e o ponto 1 dos Conceitos para resolver as questões ainda existentes entre o Governo da RPA e a UNITA. A título de curiosidade é interessante a análise do Protocolo n.º 1 (Dos Princípios Fundamentais), assinado em 18 de Outubro de 1991, no âmbito do processo de paz moçambicano, entre o Governo e a RENAMO, em cujo ponto 1 se estabelece que «o Governo compromete-se a não agir de forma contrária aos termos dos protocolos que se estabeleçam, a não adoptar leis ou medidas e a não aplicar as leis vigentes que eventualmente contrariem os mesmos Protocolos» (sublinhado nosso).

¹⁷ A situação existente antes da assinatura dos Acordos era assim tecnicamente assimilável àquela que surge com o reconhecimento de beligerantes em Direito Internacional, embora este instituto jurídico nunca tenha sido aplicado ao caso angolano (pelo menos «de jure»). Como muito bem nota AZEVEDO SOARES, *Lições de Direito Internacional Público*, Coimbra, 1986, p. 209, «a ordem jurídica instituída pelos beligerantes é equiparada» (sublinhado nosso), através do reconhecimento, «àquela que vigora na parte do território controlada pelo governo legal». Para maiores desenvolvimentos sobre o problema do reconhecimento de beligerantes pode ver-se GONÇALVES PEREIRA, *Curso de Direito Internacional Público*, Lisboa, 1970, p. 253 e seguintes; CELSO ALBUQUERQUE MELLO, *Curso de Direito Internacional Público*, vol. 1, Rio de Janeiro, 1986, p. 403 e seguintes; CHARLES ZORGBIBE, *A guerra civil*, Lisboa, 1977, pp. 39 e seguintes; GREEN, «Le statut international des forces rebelles», *Revue Générale de Droit International Public*, 1962, pp. 5-33.

Sobre algumas características específicas do caso angolano pode ver-se JIMÉNEZ PIERNAS, *La conducta arriesgado y la responsabilidad internacional del Estado*, Universidad de Alicante, 1988, p. 195 e seguintes.

¹⁸ Trata-se aqui, com efeito, mais de um problema de âmbito de validade do que uma questão de âmbito de eficácia. Sobre o problema da distinção entre as noções de validade e eficácia, ver por todos, KELSEN, *Teoría Pura do Direito*, vol. II, Coimbra, 1962, p. 38 e seguintes.

¹⁹ Naturalmente que as decisões adoptadas pelos órgãos responsáveis pela implementação dos Acordos devem sê-lo nos estritos limites estipulados nos próprios Acordos que desempenham assim, nessa perspectiva, as funções de parâmetro constitucional. Sobre esta noção, cf. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Coimbra, 1991, p. 997 e seguintes.

²⁰ Os Acordos do Estoril estipulam (ponto 9 da Parte 1 do Protocolo do Estoril) que as eleições deverão ter lugar entre 1 de Setembro e 30 de Novembro de 1992. A decisão quanto à data da sua realização (a ser escolhida após consulta com todas as forças políticas angolanas – ponto 4 dos Princípios fundamentais para a instauração da paz em Angola e ponto 1 dos Conceitos para resolver as questões ainda existentes entre o Governo da RPA e a UNITA) — segunda quinzena de Setembro — é posterior à assinatura dos Acordos.

²¹ KELSEN, *Teoria General del Estado*, México, 1983, p. 195.

²² Sobre esta noção de termo (embora como cláusula acessória do negócio jurídico), pode ver-se MANUEL DE ANDRADE, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vol. II, Coimbra, 1966, p. 385 e seguintes e CASTRO MENDES, *Teoria Geral do Direito Civil*, vol. III, Lisboa, 1968, p. 335 e seguintes.

²³ Sobre a questão dos limites ver, entre nós, GOMES CANOTILHO, op. cit., p. 1130 e seguintes.

²⁴ Cf. relatório do Secretário-Geral da ONU, publicado em *Política Internacional*, n.º 4, Verão 1991, p. 24.

²⁵ É o caso, u. g., da Lei dos partidos políticos ou da Lei sobre o direito de antena.

²⁶ É à necessidade de criar um mecanismo institucionalizado de consulta dos vulgarmente designados partidos emergentes que se deve parcialmente a criação e funcionamento, por iniciativa do Governo (ainda que respondendo a pedidos insistentes da oposição), da chamada Conferência Multipartidária.

²⁷ Sobre a questão das diversas funções do Estado pode ver-se, entre nós, MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional*, Braga, 1979, p. 235 e seguintes e JORGE MIRANDA, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990, p. 3 e seguintes.

²⁸ A situação típica dos governos de transição que, segundo Freitas do Amaral, é a de «Governos nomeados para um objectivo específico ou em condições determinadas, com um mandato restrito e circunscrito no tempo» (*Governos de Gestão*, Lisboa, 1985, p. 15).

²⁹ Op. cit., p. 15.

³⁰ Deve porém sublinhar-se estarmos perante limites que, se são politicamente relevantíssimos, não são juridicamente decisivos. Até porque os Acordos de paz são sobretudo contratos políticos ainda que juridicamente relevantes (não sindicáveis de resto). É interessante a comparação com as Plataformas de Acordo Constitucional assinadas, em 1975 e 1976, entre o MFA e os partidos políticos portugueses. Sobre esta questão pode ver-se JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, tomo II, Coimbra, 1983, p. 77 e seguintes.

³¹ Sobre o problema da distinção entre normas materiais e formalmente constitucionais e entre constituição em sentido material e em sentido formal podem ver-se, entre muitos outros, JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, p. 48 e seguintes e REBELO DE SOUSA, op. cit., p. 41 e seguintes.

³² Sobre a noção de Constituição flexível pode consultar-se REBELO DE SOUSA, op. Cit., p. 50 e seguintes.

³³ JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, p. 140. Sobre a questão da transição constitucional pode ver-se utilmente (ainda que com particular ênfase

na experiência portuguesa) LUCAS PIRES, *Teoria da Constituição* de 1976 — a transição dualista, Coimbra, 1988, em especial p. 125 e seguintes.

³⁴ Relembre-se que os encontros entre o Governo da RPA e a UNITA foram efectuados sob os auspícios do Primeiro-Ministro Português, por intermédio do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, Dr. Durão Barroso, situação que naturalmente se manteve quando Portugal assumiu formalmente as funções de mediador, razão pela qual a chefia da delegação portuguesa à mesa das negociações coube sempre àquele Secretário de Estado (ver os diversos comunicados finais das rondas negociais). O Dr. Durão Barroso teve de resto ocasião de, por diversas vezes, proferir conferências públicas, no decurso das negociações e após o seu termo, as quais se revestem, dadas as funções por ele desempenhadas, de importância particular para a compreensão de todo o processo negocial. Veja-se, em especial, «O processo de paz em Angola — evolução e perspectivas» (proferida na Universidade de Georgetown, Washington, em 20-2-91), «A cooperação internacional e os processos de paz — o exemplo angolano» (proferida no Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, Lisboa, em 13-6-91) e «Portugal — o seu potencial papel político e como mediador na resolução de conflitos em África» (proferida na Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Lisboa, em 22-6-91).

³⁵ Note-se, a título de curiosidade, que o estatuto de observadores é aqui mais alargado e concede mais poderes do que é habitual nas Organizações Internacionais. Vide, sobre este ponto, MARIO BETTATI, *Le Droit des Organisations Internationales*, Paris, 1987, p. 45 e seguintes e NGUYEN Quoc DINH, PATRICK DAILLER, ALAIN PELLET, *Droit International Public*, Paris, 1987, pp. 521-522.