

A cooperação internacional e os processos de paz: o exemplo angolano

JOSÉ MANUEL DURÃO BARROSO*

A recente assinatura em Lisboa dos acordos de paz para Angola conclui um longo processo de mediação do conflito interno angolano conduzido por Portugal, com o apoio dos Estados Unidos e da União Soviética. Tratou-se, sem dúvida, de um acontecimento político de relevo que condicionará a história futura, não só de Angola, como também da região austral do continente africano. Quais as razões que tornaram possível este desenlace? Como se explica que Portugal, a antiga potência colonial, tenha desempenhado um papel de primeiro plano no processo que conduziu à assinatura dos acordos de paz para Angola? Por que motivo as duas grandes potências aceitaram um papel de algum modo liderante de um pequeno país da Europa ocidental, em vez de elas próprias procurarem, directamente e sem intermediários, resolver o problema angolano?

Estas questões, além de outras, terão certamente sido das primeiras a ser suscitadas por qualquer observador político, no momento da feliz conclusão das negociações de paz para Angola. Irei assim, pela minha parte e na qualidade de interveniente activo nas negociações, em que participei sob a orientação directa do senhor primeiro-ministro - o que naturalmente exclui qualquer pretensão de «distanciamento perante os factos» que normalmente se exige de analistas políticos -, procurar dar uma resposta a estas questões, decerto das mais interessantes que se podem colocar relativamente ao processo de paz angolano. No decurso desta tentativa de explicação, aproveitarei também para abordar questões de outra ordem, nomeadamente as relativas à relação de Portugal com África, e muito particularmente com Angola, e aos ensinamentos mais gerais que porventura se

* Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação.

possam extrair, no contexto da política e das relações internacionais, do desenlace do processo de paz angolano.

Começarei por situar, em termos muito breves e genéricos, a questão angolana no seu contexto histórico e geoestratégico. Não irei até às origens remotas do conflito interno angolano, questão extremamente complexa e que nos afastaria do tema aqui debatido. Bastará recordar que desde a proclamação da sua independência, em 11 de Novembro de 1975, Angola não terá conhecido, pelo menos até 15 de Maio último, um só dia de paz; o conflito interno foi aumentando de intensidade até meados da década de 80, em grande parte devido à crescente intervenção de actores externos. União Soviética, Cuba, África do Sul, Estados Unidos e outros países intervieram, directa ou indirectamente, em maior ou menor escala, no conflito angolano, o que naturalmente contribuiu para agudizar esse conflito e para extremar as posições das partes angolanas.

A partir da segunda metade da década de 80, porém, o clima internacional começa a alterar-se favoravelmente; as mudanças verificadas na União Soviética iriam progressivamente conduzir a uma melhoria nas relações entre os dois grandes, e essa melhoria reflectiu-se positivamente na situação na África austral. Em Dezembro de 1988, conclui-se, com a assinatura dos acordos de Nova Iorque, um longo processo negocial envolvendo Angola, Cuba e a África do Sul, sob a mediação norte-americana e com o apoio activo da União Soviética. Estes acordos, como se sabe, abriram caminho à independência da Namíbia, ao fim do envolvimento militar sul-africano em Angola e à retirada gradual do contingente cubano estacionado em Angola. Estes três resultados condicionaram uma transformação qualitativa na situação interna angolana. Os dois protagonistas deste conflito - o governo de Luanda e a UNITA - começaram gradualmente a receber sinais, vindos dos seus principais apoiantes externos, de que a situação não poderia eternizar-se. Começava a ser evidente, tanto para Luanda como para a UNITA, que os acontecimentos estavam finalmente a encaminhar-se no sentido de uma resolução por via política, e não militar, do conflito interno angolano.

Esta conclusão veio a ser reforçada pelo que efectivamente se passou no teatro de guerra depois da assinatura dos acordos de Nova Iorque. Várias tentativas, quer do governo, quer da UNITA, para alterar o equilíbrio militar a seu favor falharam rotundamente; e uma iniciativa diplomática africana para resolver o conflito interno não conduziu também aos resultados desejados. Entretanto, as duas superpotências continuavam a dar sinais de desejarem cooperar para a resolução do «conflito regional» angolano; no horizonte, porém, tais sinais não eram acompanhados pela perspectiva de uma iniciativa diplomática concreta,

capaz de pôr as duas partes angolanas a dialogar entre si. Em Março de 1990, a Namíbia ascendia à independência, com uma situação no país vizinho que, grosso modo, correspondia às linhas atrás descritas, ou seja: em teoria, tudo apontava para a necessidade de iniciativas diplomáticas tendentes a solucionar o conflito angolano, através do diálogo entre as partes; na prática, nada surgia de concreto em tal sentido. Foi sob este pano de fundo que Portugal entrou em cena, e a pergunta-chave que então se colocou - e ainda hoje se coloca - foi a de saber porquê, a de apurar quais os motivos que explicaram a, aparentemente, surpreendente entrada em cena de Portugal nos esforços para resolver o conflito angolano.

É óbvio que a resposta a esta questão terá necessariamente de ser complexa. Ela desdobrava-se em vários planos. Em primeiro lugar, é preciso dizer que a «surpresa» de que se revestiu a iniciativa diplomática portuguesa de Abril de 1990 era apenas uma surpresa aparente. Desde há meses que o governo português desenvolvia um paciente e discreto trabalho diplomático, com vista a possibilitar um contacto directo entre as duas partes angolanas. Estes esforços deram o seu resultado na primeira ronda de contactos directos entre o governo angolano e a UNITA, que teve lugar em Évora a 24 e 25 de Abril de 1990, mas só veio a ser publicitada após a conclusão dos respectivos trabalhos. É este um primeiro aspecto que poderemos analisar, o do secretismo que envolveu estes primeiros contactos directos e os respectivos trabalhos preparatórios. Ele foi essencial com vista a facilitar o contacto entre as partes, a ultrapassar a natural relutância com que, depois de 15 anos de guerra fratricida, estas, e em particular o governo, encaravam a realização de contactos em público, sob a atenção, e a inevitável especulação, dos media internacionais. Esta atitude contrária à publicidade era particularmente sentida pelo governo, uma vez que, do ponto de vista da UNITA, o simples facto de se sentar à mesma mesa com representantes do governo de Angola constituía um objectivo da sua estratégia política. Em Évora, a UNITA alcançou tal objectivo. O governo português, pelo seu lado, soube garantir a total discrição destes contactos, possibilitando assim o necessário encontro de interesses entre as duas partes angolanas.

Se o secretismo de que se rodearam estes contactos é um requisito de carácter, digamos, processual, já verdadeiramente substancial é a outra condição que permitiu a realização da ronda de Évora. Trata-se da confiança que as partes depositavam no governo português, confiança essa que levou ambas a, por assim dizer, designar Portugal para o exercício de bons ofícios entre as partes. De uma multiplicidade de interlocutores possíveis - africanos, europeus e outros - as partes escolheram Portugal. Porquê?

Penso que a resposta poderá ser encontrada a dois níveis. O primeiro é mais profundo. Diria mesmo estrutural. Trata-se da natural facilidade de contacto existente entre portugueses e angolanos, do profundo reconhecimento recíproco que caracteriza os dois povos e que resulta de uma convivência de séculos e de uma língua comum. Esta razão de fundo esteve sempre presente no período que precedeu e conduziu à realização da ronda de Évora. Mas ela constitui apenas uma condição necessária, não foi uma condição suficiente; não basta para explicar o papel de bons ofícios (como então era classificado) assumido por Portugal. Para se chegar a este resultado foi necessário um outro factor, de ordem mais conjuntural: a confiança muito concreta, específica, já não apenas a nível das relações pessoais, mas a nível político, que quer o governo angolano, quer a UNITA, depositavam no governo do professor Cavaco Silva. Pelo lado do governo angolano, a questão da confiança punha-se em termos complexos. Não havia qualquer afinidade ideológica entre o regime de Luanda e o governo de Lisboa; mas o governo português, e especialmente o primeiro-ministro, soubera captar a confiança das autoridades angolanas, através de uma política coerente e firme, não influenciável por *lobbies* internos ou externos, e que repousava no princípio do bom relacionamento de Estado a Estado. É verdade que, desde a descolonização, os vários governos que se sucederam em Portugal aplicaram este princípio, de forma mais ou menos coerente, nas relações com as antigas colónias. Mas foram os governos do professor Cavaco Silva que souberam, desde 1985, e concretamente em relação a Luanda, aplicar tal princípio de forma particularmente rigorosa, ultrapassando assim, definitivamente, qualquer desconfiança que ainda pairasse no ar. Foi esta política, por vezes mal compreendida, que permitiu ganhar a confiança de Luanda e fazer depois com que ambas as partes apelassem para Portugal no sentido de exercer bons ofícios para a resolução do conflito angolano.

Quanto à UNITA, tal confiança era resultado directo da própria natureza do governo português, da sua filosofia política. Defensor da democracia pluralista e dos direitos do homem, membro de organizações como a NATO e a CEE, o governo português como que simbolizava o próprio objectivo proclamado pela UNITA para legitimar a sua luta em Angola: a democracia pluripartidária. Acrescente-se que a UNITA, pela sua própria característica de movimento de guerrilha em oposição ao poder instituído, estaria naturalmente sempre receptiva a qualquer iniciativa tendente a sentar aquele movimento à mesa de negociações com o governo de Luanda. O próprio Jonas Savimbi repetidamente declarara ser essencial, para a estratégia da UNITA, conseguir ser aceite como interlocutor pelo governo de Luanda até ao fim da década de 80.

Esta primeira iniciativa diplomática do governo português teve pois lugar a pedido de ambas as partes e foi rodeada de segredo; não houve, nem poderia ter havido nesta fase, lugar para consultas com outras partes interessadas, nomeadamente os Estados Unidos e a União Soviética. Em diplomacia, momentos há em que se torna necessário avançar em terreno relativamente desconhecido, e avaliar os resultados alcançados para, então sim, compartilhar esses resultados com países que possam ajudar na resolução de problemas. Foi o que sucedeu na ronda de Évora. É evidente que a análise que fazíamos dos acontecimentos que se desenrolavam era de que os Estados Unidos e a União Soviética só poderiam ver com bons olhos uma iniciativa séria e determinada para a resolução do conflito angolano. A intervenção portuguesa não contradizia, antes contemplava, o interesse estratégico dos dois grandes na sua resolução. E, efectivamente, Estados Unidos e União Soviética vieram a acolher positivamente a iniciativa portuguesa. E duas rondas mais tarde, em Pedrouços, era o próprio governo português que formalmente os convidava a participar, como observadores, no processo de paz.

Não irei examinar em detalhe o desenvolvimento das negociações. A presença de observadores americanos e soviéticos deu ao processo garantias políticas adicionais; eles foram convidados a participar não como advogados das partes angolanas, mas como países desejosos de encontrar uma solução negociada para o conflito, uma solução de compromisso, sem vencedores nem vencidos. Era esse, de facto, o objectivo real dos Estados Unidos e da União Soviética: mais do que prosseguir um apoio incondicional às partes dum conflito sem solução militar possível, os dois grandes pretendiam acima de tudo resolver, através de uma fórmula aceitável, o conflito regional angolano. A sua actuação no processo de paz norteou-se por este princípio e facilitou assim, extraordinariamente, o bom andamento dos trabalhos.

Permitam-me aqui uma pequena especulação: estou pessoalmente convencido de que, mesmo sem a intervenção activa dos dois grandes, as partes angolanas acabariam provavelmente por chegar a acordo. Levariam possivelmente mais tempo, e esse acordo não teria decerto as indispensáveis garantias internacionais do actual, que resultam precisamente do envolvimento norte-americano, soviético e também das Nações Unidas. Mas esta conclusão decorre do princípio geral, confirmado pelo caso angolano, segundo o qual o sucesso num processo de mediação só é possível se houver, na raiz, um genuíno desejo de acordo das partes directamente envolvidas. O mediador e aqueles que o apoiam podem apresentar sugestões, tentar aproximar as partes, encorajá-las a prosseguir, etc. Mas não podem impor um acordo contra a vontade das partes. Tanto o MPLA como a UNITA

são forças genuínas da sociedade angolana, e só o seu desejo autónomo de paz permitiu, em última análise, chegar aos acordos do Estoril.

Creio já me ter alongado o suficiente na descrição do início e evolução do processo de paz angolano, e das razões que explicam o papel nele desenvolvido por Portugal, com o apoio dos Estados Unidos e da União Soviética. Poderia ainda acrescentar que o que se passou ao longo destes 13 meses de negociação ilustra um aspecto importante da ordem mundial, no período de transição que actualmente vivemos. É que, embora as grandes potências tenham um papel fundamental a desempenhar na resolução dos chamados conflitos regionais, tal não exclui a possibilidade de actuação de países com especiais ligações aos protagonistas dos referidos conflitos. O conhecimento do terreno, os laços afectivos que existam, a confiança que por vezes se consegue criar, até a nível pessoal, são factores que contam em política internacional e que por vezes escapam, ou pelo menos não são esgotados, pelas grandes potências. Pelo contrário, a estas interessa até aproveitar os conhecimentos, ou a posição especial, de certos países, e o que acaba de se passar com Portugal relativamente ao processo angolano pode perfeitamente vir a repetir-se, no futuro, com outros intervenientes.

Há ainda um outro aspecto, este mais específico, que gostaria de salientar ainda acrescentar que o que se passou ao longo destes 13 meses de negociação ilustra um aspecto importante da ordem mundial, no período de transição que actualmente vivemos. É que, embora as grandes potências tenham um papel fundamental a desempenhar na resolução dos chamados conflitos regionais, tal não exclui a possibilidade de actuação de países com especiais ligações aos protagonistas dos referidos conflitos. O conhecimento do terreno, os laços afectivos que existam, a confiança que por vezes se consegue criar, até a nível pessoal, são factores que contam em política internacional e que por vezes escapam, ou pelo menos não são esgotados, pelas grandes potências. Pelo contrário, a estas interessa até aproveitar os conhecimentos, ou a posição especial, de certos países, e o que acaba de se passar com Portugal relativamente ao processo angolano pode perfeitamente vir a repetir-se, no futuro, com outros intervenientes.

Há ainda um outro aspecto, este mais específico, que gostaria de salientar. No caso de Angola, as duas partes no conflito apelaram para a mediação da antiga potência colonial, e essa mediação conduziu a um resultado concreto, os acordos de paz, que, a serem aplicados com sucesso, reforçarão a própria soberania da antiga colónia portuguesa. Trata-se aqui, é claro, de um aspecto menos genérico que o anteriormente descrito e que creio só ser explicável pela especial relação que liga portugueses e angolanos. Não creio que existam

na história internacional recente situações paralelas a esta, e penso que a confiança e o bom relacionamento entre Portugal e Angola sairão ainda mais reforçados com o resultado agora obtido.

É de facto muito especial a relação entre Angola e Portugal - bastará uma leitura rápida pela nossa imprensa para o constatar. O interesse com que a situação angolana foi e é seguida em Portugal constitui, aliás, um incentivo para o próprio desenvolvimento do processo de paz. Os meios de comunicação portugueses souberam manter vivo o interesse pelo processo de paz, mesmo quando este dava sinais de poder soçobrar perante certas dificuldades. Se para tal tiveram por vezes que recorrer a métodos algo especulativos, não importa para o caso; indirectamente, os meios de comunicação deram também a sua contribuição para o sucesso das negociações.

Até agora a minha análise tem decorrido sob uma forma retrospectiva. Descrevi a intervenção portuguesa no processo de paz e procurei demonstrar como esta evidencia a validade de iniciativas diplomáticas autónomas, nesta era de transição para uma ainda imprecisa *nova ordem mundial*. Há um espaço diplomático próprio, específico, que pode e deve ser preenchido por países com ligações privilegiadas a áreas conturbadas do globo. Em diplomacia, como aliás na política de forma geral, existe sempre uma dimensão irredutível de confiança e, por muitas transformações a que venhamos a assistir, não é crível supor que as relações internacionais dispensem a capacidade de criar e de desenvolver relações de confiança que não reproduzem necessariamente as linhas do poder ou da influência. Mas poderia agora, ainda que sucintamente, enveredar por um outro tipo de análise: a que diz respeito aos méritos próprios das soluções encontradas para o conflito angolano. Essencialmente, os acordos de paz para Angola estabelecem um cessar-fogo fiscalizado internacionalmente, a criação de novas forças armadas a partir dos dois exércitos actualmente em presença e, finalmente, a realização de eleições «livres e justas» para a Assembleia Nacional e para a Presidência da República. Como já tenho tido ocasião de salientar, creio firmemente que estes acordos de paz têm «pernas para andar». Não é só a presença da comunidade internacional, através de monitores das Nações Unidas; não é só a presença das duas grandes potências, colaborando activamente nos órgãos instituídos para fiscalizar os acordos de paz: não é só a presença de Portugal, França e Reino Unido na assistência à formação das novas forças armadas angolanas; é fundamentalmente a boa-fé das partes que, creio, garantirá o cumprimento dos acordos. Ao contrário do que aconteceu em 1975, nenhuma das partes está, até psicologicamente, em condições de enveredar de novo pela via militar para solucionar os problemas de Angola. Haverá

certamente atritos entre as partes, polémicas de toda a ordem; mas, mesmo que se registem alguns incidentes, penso estarem ambas as partes bem cientes de que é esta a última oportunidade, a última esperança, para a pacificação de Angola.