

### De Inkomati à Maputo: Indicadores para a paz em Moçambique<sup>1</sup>

Por: Dilvan Chivangue<sup>2</sup> e Milissão Nuvunga<sup>3</sup>

#### SUMÁRIO EXECUTIVO

A quantidade de acordos de paz assinados em Moçambique parece também indicar de forma clara a quantidade de vezes em que o governo, a RENAMO, os parceiros internacionais e as Nações Unidas não se preocuparam, de facto, em criar condições para uma paz positiva no país, para além dos discursos e programas mediáticos. Apesar de todos esses acordos, a preocupação dos beligerantes nacionais (a FRELIMO e a RENAMO), bem como dos parceiros internacionais, parece ser de fazer o mínimo dos mínimos para acabar com a guerra, e evitar ao máximo qualquer esforço de introduzir medidas que afetem o seu *modus operandi* no país. No meio destas assinaturas constantes dos grandes fracassos nacionais de construção de paz, importa refletir profundamente na apatia das organizações internacionais, igrejas e organizações da sociedade civil que se dizem participar em processos de construção da paz, e investem recursos em projetos cujo desenho e implementação pouco têm a ver com indicadores da paz positiva, tirando os nomes. O que poucas vezes é discutido é a forma como doadores, organizações ligadas ao sistema das Nações Unidas, as Instituições de Bretton Woods, e as organizações não governamentais (igrejas e ONGs) nunca conseguiram criar sistemas inclusivos, abertos, transparentes de governação internamente e nas suas respetivas áreas de acuação, e também nas suas relações com os seus beneficiários, baseados nas regras dum estado de direito pós-AGP.

#### Introdução

A quantidade de acordos de paz assinados em Moçambique parece também indicar de forma clara a quantidade de vezes em que o governo, a RENAMO, os parceiros internacionais e as

Nações Unidas não se preocuparam, de facto, em criar condições para uma paz positiva no país, para além dos discursos e programas mediáticos. A primeira tentativa de resolução de conflitos por meio da assinatura de acordos, entre o governo de Moçambique e Renamo foi o

<sup>1</sup> Este Policy Brief é resultado de um Occasional Paper escrito por Dilvan Chivangue sob o título: *Indicadores da Paz em Moçambique: De Nkomati à Gorongosa*, <https://cepcb.org.mz/2023/11/29/indicadores-da-paz-em-mocambique-de-nkomati-a-gorongosa-op-5-cepcb-chivangue/>

<sup>2</sup> Pesquisador Afiliado do CEPCB, Email: [chivanguedilvan9@gmail.com](mailto:chivanguedilvan9@gmail.com)

<sup>3</sup> Director Executivo do CEPCB, Email: [Milissao.nuvunga@cepcb.org.mz](mailto:Milissao.nuvunga@cepcb.org.mz)

acordo de Inkomati com o governo Sul Africano em 1984, que veio a falhar no seu processo de implementação. A segunda, foi o AGP, assinado a 4 de outubro de 1992, que tinha como objetivo por fim ao conflito armado que durou cerca de 16 anos. Um tempo depois, no ano de 2014 foi assinado o acordo de cessação de hostilidades “Acordo de Gorongosa”, que objetivava garantir a estabilidade para realização das eleições. Mais recentemente, foi assinado o Acordo de Paz de Maputo de 2019, denominado de “Acordo de Paz Definitiva”, para concluir o desarmamento e desmobilização dos guerrilheiros da Renamo e sua subsequente reintegração socioeconómica, bem como a colocação de parte destes elementos nas Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM) e na Polícia da República de Moçambique (PRM)<sup>4</sup>.

Apesar de todos esses acordos, a preocupação dos beligerantes nacionais (a FRELIMO e a RENAMO), bem como dos parceiros internacionais, parece ser de fazer o mínimo dos mínimos para acabar com a guerra, e evitar ao máximo qualquer esforço de introduzir medidas que afetem o seu *modus operandi* no país. Este ‘Policy Brief’ oferece uma informação básica sobre como os diferentes acordos de paz em Moçambique tomam em consideração indicadores cruciais para a paz, olhando para os acordos de paz assinados em Moçambique desde Inkomati (1984) a Maputo (2019), e aponta três indicadores que precisam de ser consideradas para que sejam alcançados resultados positivos em relação a paz no país: (1) Abertura do governo e (2) Transparência e um

---

<sup>4</sup> Kees Kingma (2009) “From Conversion to Peacebuilding; a reassessment of demobilization and reintegration in Africa.”, por Michael Brzoska e Axel Krohn (eds.) *Overcoming Armed Violence in a Complex World*. (Budrich UniPress) pp. 65-78

Estado de Direito, e (3) Exclusão por grupo Socioeconómico<sup>5</sup>.

No geral nota-se no país uma grande indiferença política e falta de domínio social em relação a questões de governação para a paz. Este *Policy Brief* sugere a aprovação de um currículo de paz e cidadania a ser incluído como matéria obrigatória no primeiro e segundo ciclos do ensino de forma a socializar e aglutinar o pensamento sobre a paz e seus indicadores em todo o país.

## ***Paz e seus Indicadores***

Em Moçambique, o único aspeto de paz formalmente considerado aparenta ser o ligado a desarmar a RENAMO. Os restantes aspetos têm sido ignorados pelo governo, e quando muito podem merecer uma intervenção cirúrgica dos doadores em programas de empoderamento económico dos ex-combatentes ou guerrilheiros. Por outro lado, apesar dos processos de paz no país contarem sempre com a intervenção da Organização das Nações Unidas (ONU), não se pode dizer que a experiência dessa organização internacional tenha sido de facto útil para a construção de uma paz duradoira no país.

Esta negligência política na implementação de uma agenda de construção de paz em Moçambique acontece quando já faz mais de 50 anos que a comunidade internacional sabe que a paz se constrói com políticas que vão mais longe do que o desarmamento dos ex-beligerantes. A definição da paz, fazendo uma diferença entre a

<sup>5</sup> Ver o Occasional Paper do CEPCB “*Indicadores da Paz em Moçambique: De Nkomati à Gorongosa*”, para uma discussão mais aturada dos indicadores. <https://cepcb.org.mz/2023/11/29/indicadores-da-paz-em-mocambique-de-nkomati-a-gorongosa-op-5-cepcb-chivangue/>

paz negativa (Desarmamento, Desmobilização e Reintegração) e a paz positiva (inclusão e não discriminação política e económica) já havia sido avançada por Johan Galtung em 1969. Galtung define a paz positiva como sendo não só o fim da violência direta, como também o fim da violência estrutural, ou injustiça social, na medida em que esta requer iniciativas que permitam a distribuição igualitária de poder e de recursos, em a promoção de valores de consensos desenvolvimento, justiça e o pluralismo (Kemer, et all, 2016: 139)<sup>6</sup>. A ideia da paz positiva levou à criação de diferentes indicadores para melhor avaliar os progressos na construção da paz, para além da ausência da guerra.

Esta abordagem de Johan Galtung é hoje o modelo quando se trata de trabalhar com a construção da paz. Desde 2005, as Nações Unidas, através da sua Comissão de Construção de Paz, têm como um dos seus mandatos “reunir todos os atores relevantes para mobilizar recursos e aconselhar e propor estratégias integradas para a construção da paz e a recuperação pós-conflito”<sup>7</sup>. Outro mandato relevante aqui é o de:

*Servir de plataforma para reunir todos os intervenientes relevantes, dentro e fora das Nações Unidas, incluindo os Estados-Membros, as autoridades nacionais, as missões das Nações Unidas e as equipas nacionais, as organizações internacionais, regionais e sub-regionais, as instituições financeiras*

<sup>6</sup> Kemer, T, et all (2016) A construção da paz em um mundo em transformação: o debate e a crítica sobre o conceito de peacebuilding. Revista Social e Política, Vol. 24, Nº 60, Pag 137- 150.

<sup>7</sup>Mandate: About the Commission, UN Peacebuilding Commission <https://www.un.org/peacebuilding/content/about-the-commission>

*internacionais, a sociedade civil, os grupos de mulheres, as organizações de jovens e, se for caso disso, o sector privado e as instituições nacionais de direitos humanos, a fim de fornecer recomendações e informações para melhorar a sua coordenação, desenvolver e partilhar boas práticas em matéria de consolidação da paz, incluindo o reforço das instituições, e assegurar um financiamento previsível da consolidação da paz*<sup>8</sup>

Neste contexto, a guerra não pesa tanto no processo de construção da paz. Por exemplo, o Índice de Paz Positiva (IPP), é uma iniciativa que mede o nível de paz em 163 países, e é composto por indicadores que captam diferentes pilares da paz positiva<sup>9</sup>, nomeadamente: (1) boa governação, (2) ambiente empresarial sólido, (3) distribuição equitativa dos recursos, (4) respeito pelos direitos humanos, (5) boas relações com os países vizinhos, (6) livre fluxo de informação, (7) alto nível de capital humano, (8) baixos níveis de corrupção (Institute for Economics & Peace, 2022, p. 10). Uma vez terminada, o peso relativo da guerra nos indicadores diminui drasticamente e outros fatores devem ser considerados.

Para ilustrar o ponto levantado, escolhemos três indicadores e analisamos a forma como estes foram tratados nos diferentes acordos de paz no país, desde Inkomati até Maputo. Deste modo, esta análise, centrar-se-á, nos seguintes

<sup>8</sup> Mandate: About the Commission, UN Peacebuilding Commission <https://www.un.org/peacebuilding/content/about-the-commission>

<sup>9</sup> The Global Peace Index: Exploring the 23 Indicators of Peace, <https://www.visionofhumanity.org/chart-of-the-week-indicators-of-peace/>, Vision of Humanity

indicadores: (1) Abertura do governo e (2) Transparência; Estado de Direito, ligados ao pilar de boa governação, e (3) Exclusão por grupo Socioeconómico, esta ligado ao pilar de respeito pelos direitos humanos.

## ***Indicadores nos Acordos de Paz em Moçambique***

Os diferentes acordos em Moçambique poucas vezes contiveram neles elementos ligados à promoção de paz. Foram sempre acordos de fim de guerra, sem nenhuma ou poucas considerações sobre as causas das guerras e mesmo sobre o futuro depois da guerra. Olhando para os acordos, é muito fácil dizer ou pensar que o denominador comum de todos eles, a FRELIMO, é culpada tanto das causas da assinatura (as constantes guerras), como do fracasso (a ausência de uma paz duradoira).

Contudo, mesmo que isso seja verdadeiro no acordo de Lusaka, e parcialmente no de Inkomati, a partir do acordo 1992, a FRELIMO deixou de ser a única implementadora e garante da paz no país. Para além da RENAMO, temos as Nações Unidas, a autoproclamada Comunidade Internacional, os doadores, e a sociedade civil. Tirando a RENAMO, esses atores todos clamam anualmente sucesso na implementação dos seus programas ligados à democracia e ao desenvolvimento e redução da pobreza. Como tal, os insucessos da construção da paz não podem ser atribuídos totalmente à FRELIMO, mesmo que dentro desta, em muitos momentos, sejam bem visíveis crenças, atitudes, e comportamentos totalmente destrutivas à convivência pacífica em Moçambique.

O primeiro acordo de paz em Moçambique foi assinado a 7 de setembro de 1974, pelo Governo Colonial Português e pela FRELIMO, o qual marcava o fim de uma luta de mais de 10 anos para o alcance da independência de Moçambique. É importante destacar que, este primeiro acordo contextualiza o conflito em moçambique, visto que as condições ditadas pela FRELIMO no acordo são hoje consideradas como sendo uma das causas indiretas do surgimento da RENAMO.

### *Inkomati: Acordo entre elites discriminatórias*

O segundo acordo, de Inkomati na África do Sul, foi um acordo de não-agressão e boa vizinhança entre o Governo da República Popular de Moçambique liderado pelo Presidente Samora Moisés Machel e o Governo da República da África do Sul sob liderança de Pieter Willem Botha, em 1984 com objectivo de a África do Sul deixar de apoiar a RENAMO e Moçambique também deixar de apoiar o Congresso Nacional Africano da África do Sul (ANC).

Com a assinatura do acordo de Inkomati, alguns aspetos relacionados com a abordagem da FRELIMO à governação naqueles tempos ficaram evidentes, como é o caso da não abertura ou exclusão a outros projetos nacionalistas, e o não reconhecimento da RENAMO e das suas ações. Este aspeto está relacionado com o indicador de ***abertura do governo***, na medida em que a FRELIMO exclui a RENAMO ou outras forças sociais de participar no processo de construção de Estado. É importante frisar que até este momento, devido ao regime de ditadura marxista leninista vigente no país, houve também como é lógico uma ausência de considerações ligadas ao indicador de ***estado de direito*** no país.

Este acordo também foi singular porque o governo de Moçambique e da África do Sul, regidos por dois sistemas políticos diferentes (um de superioridade racial e outro de ditadura do marxismo leninismo), concordaram que somente as respetivas elites governativas e seus seguidores tinham o direito de participar na vida política.

#### *AGP: Acordo para manutenção/acesso ao poder*

O Segundo acordo foi o Acordo Geral de Paz (AGP), assinado em Roma a 4 de outubro de 1992, entre o governo de Moçambique e a Renamo. E neste período foi promulgada a lei de amnistia (15/92 de 14 outubro 1992). Para o AGP, o indicador relativo a “**Exclusão por grupo socioeconómico**”, não foi observado pelos diferentes atores, na medida em que a lei da amnistia aprovada, não constituía um mecanismo de cura e inclusão da comunidade no processo de reconciliação, mais sim um instrumento político e legal. Em relação a “**abertura do governo e transparência**”, é possível verificar que foram instauradas instituições democráticas que permitiram a participação dos cidadãos por meio do voto. E por último o AGP marca uma fase nova para Moçambique, na qual este migra para um “**Estado de Direito**”.

De 1992 até à data, a comunidade internacional, académicos e membros da sociedade se desdobram, e co razão, a apontar as falhas do governo na implementação do AGP, e as medidas antidemocráticas tomadas pela FRELIMO desde então. Isto acontece por exemplo na partidização do Estado através de

instauração e funcionamento de células do partido FRELIMO nos órgãos do Estado (e até cobrança compulsiva de taxas e outros custos de gestão partidárias aos funcionários públicos).

O que poucas vezes é discutido é a forma como doadores, organizações ligadas ao sistema das Nações Unidas, as Instituições de Bretton Woods, e as organizações não governamentais (igrejas e ONGs) nunca conseguiram criar sistemas inclusivos, abertos, transparentes de governação internamente e nas suas respetivas áreas de acuação, e também nas suas relações com os seus beneficiários, baseados nas regras dum estado de direito pós-AGP. Isso acontece mesmo apesar das Nações Unidas por exemplo terem resoluções e comissões mandatadas para coordenar esse tipo de ações de construção de paz<sup>10</sup>.

#### *Gorongosa: Acordo pelo pão e poder*

No Acordo de Cessação de Hostilidades em 2014, assinado entre o Governo e a RENAMO, um dos indicadores de paz que prevalece e que parece problemático para uma paz duradoura está relacionado com a “**Exclusão por grupo socioeconómico**”, e a “**Abertura do governo e Transparência**”. Nos 10 anos anteriores a 2014, o governo havia de facto se esmerado em excluir do aparelho do Estado e da vida socioeconómica e cultural todo o cidadão que não fosse da FRELIMO, e de forma absoluta, excluía todo aquele que fizesse parte dum outro partido político. Esta manutenção do mesmo tipo de problemas década após década, deixa dúvidas se de facto o problema da governação se encontra somente na FRELIMO, ou se as barbaridades políticas da FRELIMO servem de bode expiatório

---

<sup>10</sup> UN Community Engagement Guidelines on Peacebuilding and Sustaining Peace, <https://www.un.org/peacebuilding/content/un->

[community-engagement-guidelines-peacebuilding-and-sustaining-peace-0](https://www.un.org/peacebuilding/content/un-community-engagement-guidelines-peacebuilding-and-sustaining-peace-0)

para todas as práticas de desgovernança que podem estar a ser praticadas por alguns agentes da democracia e de desenvolvimento no país.

No país, é a RENAMO quem de forma consistente e consequente se recusa a integrar as forças vivas da sociedade nas negociações para a paz ou desenvolvimento no país (e nisto até se alia à FRELIMO). A mesma RENAMO, se recusa a tomar a iniciativa de conceber e discutir propostas de projetos de lei com o envolvimento da sociedade civil e da academia. Dizer que o FMI, o Banco Mundial, as Nações Unidas, e as OSC desenham e implementam os seus projetos de forma mais inclusiva, transparente, e aberta do que o governo, também se afigura problemático neste prisma.

As mudanças feitas em cada acordo são sempre mínimas, para garantir que quem ganhar continue com o poder absoluto e despótico. Neste contexto, nem o governo e nem a RENAMO demonstram abertura para uma discussão exaustiva da lei eleitoral, o que faz com que esta (e as irregularidades cometidas em torno dela) seja continuamente um fator de conflitos no país. Este tipo de comportamentos faz com que o nível de cumprimento do indicador relativo a um “**Estado do Direito**”, seja muito baixo. Por exemplo, neste acordo, aumentou-se o número de espaços com autarquias para províncias e distritos, promulgou-se a lei da amnistia (17/2014), mas os poderes discricionários do executivo não foram alterados, permitindo a este a posteriori renegar de forma unilateral alguns aspetos do processo de paz.

*Maputo: inclusão de armas, não de pessoas*

É neste contexto de discordância e incumprimentos, que a 6 de agosto de 2019, foi assinado mais um acordo de Paz, entre o

governo de Moçambique e a RENAMO, o “Acordo de Paz de Maputo”, mais conhecido por “Acordo da Paz Definitiva”. O acordo de paz “definitiva” centra-se principalmente no Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) da ala armada da Renamo e define as responsabilidades da Renamo e do governo a este respeito. A semelhança dos outros acordos, este também foi acompanhado por uma lei de Amnistia (Lei 10/2019).

Apesar dos avanços no processo de construção da paz, é evidente que no Acordo de Paz de Maputo (2019), no que se refere ao o indicador relativo a “**Exclusão por grupo socioeconómico**” não foram observadas mudanças, visto que tanto o Governo como a RENAMO não tiveram iniciativa de incluir outros actores no processo de DDR, definido claramente responsabilidades para si próprios. Em relação ao indicador da **Abertura do governo e Transparência**, é baixo, porque não foi estabelecido um mecanismo de verificação independente em relação ao estado de implementação do DDR, e também a forma de envolvimento dos cidadãos no processo de reconciliação, o que demonstra de certa forma que o DDR se tratava de um mecanismo político para integrar homens armados, e não discutir outros aspetos da guerra e paz.

E finalmente, para o indicador relativo a um “**Estado do Direito**”, houve a introdução da figura do representante do Estado nos escalões subnacionais do Governo. Este ato usurpou os poderes dos governos locais, esvaziando assim a ideia das eleições locais (governadores e administradores) como mecanismo de descentralização efetiva do poder executivo.

É importante referir que este acordo ignorou totalmente todas as pessoas que nas bases providenciaram apoio logístico e social à RENAMO, focando-se somente nos ex-



combatentes. Suas mulheres e filhos, por exemplo, se tornaram meros dependentes, e não sujeitos com direito à compensação plena por terem sido parte ativa da guerra, tal como foi

legislado para a guerra da libertação e seus antigos combatentes.

## Notas para reflexão

Os fracassos da estratégia de alcance da paz por meio de assinatura de acordos militares mostram claramente que a consolidação da paz em Moçambique é um desafio que não se limita ao calar das armas. É evidente que cada uma das partes do conflito (Governo e RENAMO) assina esses acordos ignorando as questões por detrás das constantes guerras no país. Isso torna cada acordo político uma oportunidade perdida de se decidir sobre questões fundamentais ligadas ao bem-estar dos Moçambicanos.

Entre uma parte a querer salvaguardar o direito de controlo absoluto do poder, e a outra a ambicionar ter esse controlo absoluto, não houve espaço para a promoção da inclusão de outras forças no processo governativo, e mesmo nos espaços autárquicos em que a RENAMO controlou, não se promoveu a criação de modelos governativos baseados em indicadores de paz positiva.

Nessas datas de assinatura dos grandes fracassos nacionais de construção de paz, importa refletir profundamente na apatia das organizações internacionais, igrejas e organizações da sociedade civil que se dizem participar em processos de construção da paz, e investem recursos em projetos cujo desenho e implementação pouco têm a ver com indicadores da paz positiva, tirando os nomes.

Assim, apresentamos as seguintes recomendações:

- Realização de uma conferência nacional de construção de paz, para se criar indicadores nacionais de paz que orientem os programas de governação dos partidos políticos a vários níveis de tomada de decisão;
- Aprovação de um currículo de paz e cidadania a ser incluído como matéria obrigatória no primeiro e segundo ciclos do sistema nacional de educação;
- Criação de uma plataforma nacional de governação para a paz supervisionada pela Assembleia da República com decisões aprovadas por pelo menos metade dos deputados de cada bancada parlamentar, para garantir uma responsabilidade compartilhada pelos diversos atores (Governo, Sociedade civil, Partidos Políticos), com a assessoria da Comissão para a Construção de Paz das Nações Unidas.

Esta série de Policy Briefs sumariza de forma analítica as principais conclusões, observações e reflexões das pesquisas, seminários, debates, e mesas redondas do Centro de Estudos de Paz, Conflitos e Bem-Estar (CEPCB) num formato acessível.

Publicações prévias:

- *The role of intellectuals in social transformation, CEPCB - Policy Brief No. 1, Maio de 2021*
- *Islam and gender in northern Mozambique, CEPCB – Policy Brief No. 2, Novembro de 2022*
- *Youth and Radicalization: Causes, Processes and Deradicalization, CEPCB – Policy Brief No. 3, Novembro de 2022*



**Contactos:**

[www.cepcb.org.mz](http://www.cepcb.org.mz)

Tel: - cell: +258-83-3271460

email: [info@cepcb.co.mz](mailto:info@cepcb.co.mz)

Website: <http://www.cepcb.org.mz/>

Parceria:



*This publication was sponsored by the Rosa Luxemburg Stiftung with funds of the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development of the Federal Republic of Germany. This publication or parts of it can be used by others for free as long as they provide a proper reference to the original publication.*

*The content of the publication is the sole responsibility the partner and does not necessarily reflect a position of RLS.*