



MÁSTER EN DERECHOS HUMANOS, PAZ Y DESARROLLO SOSTENIBLE

LAS REFORMAS INSTITUCIONALES COMO MEDIO DE FORTALECIMIENTO
DE LA DEMOCRACIA, Y COMO COMBATE CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA
IMPUNIDAD: UNA CONTRIBUCIÓN PARA EL PROCESO DE TRANSICIÓN
POLÍTICA DE ANGOLA

Autor: Yannick Bernardo Joaquim
Director: Pedro Serna

Valencia, septiembre de 2019

LAS REFORMAS INSTITUCIONALES COMO MEDIO DE FORTALECIMIENTO
DE LA DEMOCRACIA, Y COMO COMBATE CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA
IMPUNIDAD: UNA CONTRIBUCIÓN PARA EL PROCESO DE TRANSICIÓN
POLÍTICA DE ANGOLA

Para mis padres, Aida y Zuca, especialmente para mi madre, una verdadera heroína. A mis hermanos, con énfasis en Lucusse y Luembe. A mis suegros, Afonso y Madalena, por todo su apoyo.

Para Giza, mi querida esposa, que me animó desde el primer momento y durante el proceso de investigación, a menudo rezó por mí, incluso geográficamente distante, me ayudó a manejar mejor la agenda, y una y otra vez fue sabia y amorosa, a quien dedico mi amor incondicional y profunda gratitud.

Son varias las razones que nos llevan a elegir una línea de investigación y a estar motivados para nuevos proyectos. En mi caso, la motivación para dedicarme en este reto la tienen los profesores Pedro Serna, Encarnación Fernández y Jesús Ballesteros. Las brillantes conferencias, sus consejos y enfoques integrados, interdisciplinarios y realistas del apasionado mundo de la Filosofía del Derecho me han proporcionado valiosas herramientas conceptuales que van mucho más allá del contenido de esta investigación.

Al profesor Pedro Serna, por su amistad y por haber aceptado la invitación para dirigir esta investigación. Digno de mi admiración, por la humildad, profesionalidad y entusiasmo demostrado a lo largo de todo el tiempo que trabajamos, marcado fundamentalmente por la disponibilidad que ha demostrado durante el período en que estuvo enfermo, en su convalecencia y durante sus vacaciones, siempre me guió a pensar con rigor, sin descuidar la elegancia.

Agradezco especialmente al Ministro de Justicia y Derechos Humanos de Angola, Francisco Queiróz, a la Secretaria de Estado de Derechos Humanos y Ciudadanía, Ana Celeste Januário, al Diputado por la Asamblea Nacional y Vicepresidente de la Comisión de Derechos Humanos, Peticiones, Quejas y Sugerencias de los ciudadanos, General António Bento Bembe, por su compromiso y numerosos incentivos.

Índice

INTRODUCCIÓN	6
I. ASPECTOS GENERALES Y RAZÓN DE SER DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL	11
1.1 ANÁLISIS Y ALCANCE DE UNA TEORÍA DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL BASADA EN LA DIGNIDAD HUMANA.....	11
1.2..... LA REFORMA INSTITUCIONAL EN SÍ	17
1.3 APLICACIÓN DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES Y SU EJE ESTRUCTURAL	23
II. MARCO HISTÓRICO Y POLÍTICO DE ANGOLA.....	28
2.1. LA LUCHA ARMADA CONTRA LA COLONIZACIÓN Y EL PROCESO DE IMPORTACIÓN DE NUEVAS TEORÍAS IDEOLÓGICAS.	28
2.2. LOS DESAFÍOS DE LA REPÚBLICA POPULAR DE ANGOLA; LA ADOPCIÓN DEL MONOPARTIDISMO Y EL PROCESO DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA.....	34
2.3 ANÁLISIS DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES ADOPTADAS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA; DINÁMICA E IMPLICACIONES.	36
III. EL PROCESO DE PAZ Y RECONCILIACIÓN EN ANGOLA; UN ANÁLISIS CRÍTICO.....	45
3.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA.	45
3.2 ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LOS DIFERENTES MEMORANDOS DE ENTENDIMIENTO A LO LARGO DEL PROCESO DE TRANSICIÓN EN ANGOLA, CAUSAS Y CONSECUENCIAS.	47
3.2.1 LOS ACUERDOS DE BICESSE Y SU CONTEXTO	47
3.2.2 PROTOCOLO DE LUSAKA	52
3.2.3. ACUERDOS DE PAZ DE 2002.	55

3.3 CAUSAS Y MOTIVACIONES DEL FRACASO DE LOS ACUERDOS DE BICESSE Y LUSAKA. LOS DESAFÍOS DE LA RECONCILIACIÓN NACIONAL Y LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ANGOLEÑO PROPUESTOS POR LOS ACUERDOS DE LUENA. UN ENFOQUE CRÍTICO.	56
3.3.1 RAZONES DEL FRACASO DE LOS ACUERDOS DE BICESSE.....	57
3.3.2. LOS ACUERDOS DE LUSAKA, UNA ESPERANZA AL FINAL DEL TÚNEL QUE TAMBIÉN FRACASÓ.....	65
3.3.2. EL FIN DEFINITIVO DEL CONFLICTO ARMADO Y DE LOS ACUERDOS DE LUENA.	71
3.3 EL GRAN DILEMA DE UNITA	72
3.2. LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN 2002 Y EL MODELO DE TRANSICIÓN ADOPTADO. REFLEXIONES.	74

IV. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES COMO MECANISMO PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD.	81
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

4.1 MECANISMOS DE CONTROL Y FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PARA PROMOVER UNA CULTURA DEMOCRÁTICA EN EL PROCESO DE TRANSICIÓN EN ANGOLA.	82
4.2. UN ANÁLISIS DEL PUNTO DE PARTIDA DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES NECESARIAS PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA EN ANGOLA.....	86
4.3 TIPOS DE REFORMAS INSTITUCIONALES PRIORITARIAS QUE DEBEN LLEVARSE A CABO EN EL SISTEMA POLÍTICO ANGOLEÑO EN EL CONTEXTO DEL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA.	90
4.4 APROXIMACIÓN DE LA DEFINICIÓN Y TIPOLOGÍAS DE LA CORRUPCIÓN.....	97
4.5. LA PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN GENERAL Y UNA VISIÓN DE LA MAGNITUD DEL FENÓMENO EN ANGOLA.	98

CONCLUSIONES FINALES	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
----------------------------	-------------------------------------

BIBLIOGRAFIA	
--------------------	--

INTRODUCCIÓN

Es común ver regímenes dictatoriales o conflictos armados, o ambos, repetidos en el mismo país. Esto nos invita a iniciar una reflexión sobre la necesidad de demostrar que la implementación y puesta en marcha de una agenda de "transición política" debe centrarse en la seriedad y en el tipo de reformas institucionales a adoptar, ya que se trata de medidas importantes y elementales para garantizar el fortalecimiento del Estado de Derecho, la reconstrucción del Estado, la reconciliación nacional, la consolidación democrática y las respectivas instituciones, que permitan superar el legado autoritario o el conflicto armado que ha vivido una sociedad.

La pregunta que nos proponemos responder a lo largo de la investigación es: ¿Qué tipo de reformas institucionales necesitamos implementar en Angola para construir el país que queremos? Es evidente que cuando hablamos del país que queremos, la idea subyacente es la de un país guiado por un sistema democrático y el Estado de Derecho, que pueda dar una respuesta clara y eficaz a la lucha contra la corrupción y la impunidad, que pueda lograr la deseada justicia social donde sus ciudadanos vivan con dignidad.

Para poder identificar los tipos de reformas que necesitamos, necesitamos saber qué país queremos construir, en este caso necesitamos construir un país basado en la unidad, la estabilidad y el desarrollo. En la unidad de su proyecto de nación, con respeto a las diferencias y al ideal de angolanidad. Estabilidad basada en un proyecto de país, a través de un programa de consolidación democrática y de fortalecimiento y credibilidad de las instituciones. y en cuanto al desarrollo, aquí se produce un proyecto de sociedad basado en el progreso y el bienestar social.

Para ello, analizaremos diferentes fuentes de literatura, documentos y legislación, así trataremos de recoger algunas experiencias significativas de los diferentes procesos de transición ocurridos en otros países. Este trabajo está estructurado en cuatro capítulos, cuya secuencia temática se intenta conectar a la cronología histórica de nuestro país de estudio para una mejor comprensión de los temas. Finalmente, se intentará presentar esta sencilla propuesta, que se considera sólo

un ladrillo para la construcción del gran edificio que es el proceso de transición angoleño.

En el primer capítulo se presenta una perspectiva teórica de la justicia transicional. Intentamos acercarnos de la teoría de la justicia transicional a los elementos básicos de la dignidad de la persona humana, así como una aproximación a la conceptualización de las reformas institucionales y a la caracterización de aquellas que se consideran ejes centrales de una reforma institucional, condición indispensable para que el proceso de transición sea exitoso. Aún en el primer capítulo, se enumeran diversas opiniones dogmáticas, habiendo observado que el proceso de transición debe basarse necesariamente en la promoción de la justicia para quienes son los principales autores de graves violaciones de los derechos humanos, a saber, los crímenes de lesa humanidad y el genocidio. Esto no excluye necesariamente la posibilidad de conceder amnistías en el proceso de transición, siempre y cuando las amnistías no sean aprobadas de manera general e incondicional. Es necesario modificar el *modus operandi* de las instituciones, para garantizar el debido desapego del autoritarismo y de la continua violación de los derechos humanos, permitiendo cada vez más un acercamiento a los principios del Estado democrático y de derecho, así como al respeto de los marcos de la estabilidad y la paz social, en que el respeto de la dignidad de la persona humana sea el faro que oriente la acción de las instituciones.

En el segundo capítulo se revisa el proceso de lucha armada contra la colonización portuguesa y el proceso de importación de nuevas ideologías por parte de cada movimiento armado, por influencia de la polarización del mundo en los dos bloques hegemónicos de la época; los desafíos de la República Popular de Angola, que adoptó el camino socialista; la implementación de un sistema de partido único, que terminó tras 16 años de conflicto armado; y un sistema de total desajuste democrático. Se abordarán también los problemas resultantes de los Acuerdos de Alvor, que condujeron a la independencia “negociada” de Angola. Aún en el segundo capítulo, se emprenderá un análisis del proceso de transición democrática, que no ha ido acompañado de reformas institucionales adecuadas, tanto en el período previo a las elecciones como en el período posterior.

Del mismo modo, se intentará describir el conjunto de prácticas que a lo largo del tiempo han perturbado la democracia angoleña, desde la elección de un proyecto de

matriz socialista, cuyos efectos todavía se sienten actualmente, hasta el proceso de democratización de principios de la década de 1990, las primeras elecciones celebradas en el país 17 años (1992) después de la proclamación de la independencia en 1975, así como las principales reformas institucionales impulsadas por los vientos democráticos. Se tratará con ello de arrojar luz sobre el funcionamiento, a lo largo de los años, tanto de las instituciones públicas (poderes del Estado, organización administrativa del Estado, organismos de defensa y seguridad, sistema judicial nacional, sistema penitenciario) como de las instituciones no estatales.

También se tomará en consideración la evolución del sistema electoral, el papel que tuvieron los medios de comunicación y, sin olvidar las políticas estatales en materia de derechos humanos, se pondrá de relieve el legado colonial desastroso en materia de derechos humanos, y de la opción socialista que se adoptó tras la proclamación de la Primera República, del permanente estado de excepción constitucional a lo largo del conflicto armado. Sin duda, se trata de una historia tenebrosa, pero actualmente Angola está viviendo en un clima muy alentador, si bien queda un largo camino por recorrer.

En el tercer capítulo, se profundiza en el análisis del proceso de transición angoleño y se reflexiona sobre las opciones adoptadas durante las distintas etapas de la historia de nuestro proceso de transición, buscando comprender las razones que llevaron al país a vivir un régimen antidemocrático y al estallido de un conflicto armado fratricida. También se revisa el legado de corrupción e impunidad y las consecuencias que ha tenido para el país, especialmente para la democracia y el estado de derecho. Se examinan también las razones de los diversos fracasos de los procesos de paz.

Se debe reconocer que se han implementado un conjunto de reformas institucionales, en un primer plan, orientadas a establecer un marco democrático a todos los niveles, de acuerdo con el proyecto que pretendía crear un escenario de reconciliación nacional, reforma de las instituciones, extensión de la administración pública a todo el territorio nacional y un conjunto de reformas que se requerían de acuerdo con el nuevo marco político que el país estaba viviendo. Sin embargo, los hechos referidos más arriba exigen reflexionar sobre las opciones que se han tomado y las que deben adoptarse en materia de reformas institucionales para lograr una mayor y

mejor consolidación de la democracia y reforzar la lucha contra la corrupción y la impunidad.

Así, se tratará de mostrar la importancia de llevar a cabo reformas institucionales serias y consecuentes, para evitar las experiencias de repetición de regímenes antidemocráticos o conflictos armados. Desgraciadamente Angola ha vivido la experiencia de la repetición de conflictos armados. Durante el régimen antidemocrático y durante los años del conflicto armado se verificó un escenario en que la corrupción se institucionalizó de manera sistémica, comprometiendo las bases de la transición política, el Estado democrático y de derecho, la reconstrucción del Estado y la reconciliación nacional, que son los grandes desafíos para los Estados que han experimentado un pasado cruel de autoritarismo o de conflicto armado.

Estos retos son los que ha de afrontar el proceso de transición, que no significan otra cosa que la búsqueda de una sociedad democrática en la que los derechos fundamentales, la democracia y la dignidad de la persona humana sean respetados. Este es el motivo de fondo que anima la presente investigación.

Es importante tener en cuenta que África, tras la independencia de la mayoría de los países, registró muchos conflictos internos, especialmente los países que adoptaron sistemas políticos poco abiertos. Este hecho es resultado de la polarización que el mundo estaba experimentando en aquel momento (la Guerra Fría): las grandes potencias de la época buscaban áreas de influencia, y Angola, a través de los movimientos de liberación nacional, se vio atrapada en esta encrucijada, incluso antes de la independencia, como tendremos oportunidad de exponer.

Tras el conflicto armado, el Estado angoleño ha elegido como una de sus principales líneas de acción el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra la corrupción y la impunidad, así como el desarrollo económico y social del país, es decir, la corrección de las opciones que no han contribuido positivamente a la democracia y al estado de derecho y la mejora de lo que se ha hecho de manera positiva. Esto ha puesto de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una serie de reformas institucionales que permitieran lograr un proceso de transición política en el que se fortaleciera la democracia, y las instituciones se comprometieran a combatir la corrupción y la impunidad, mejorando el nivel de desarrollo del país y, por tanto, de sus ciudadanos.

I. ASPECTOS GENERALES Y RAZÓN DE SER DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

1.1 Análisis y alcance de una teoría de la justicia transicional basada en la dignidad de la persona humana

Es bien sabido que la humanidad ha experimentado numerosas fases de transición a lo largo de su proceso histórico de evolución. Es preciso decir que gran parte de la historia de la humanidad ha estado marcada por una sucesión de conflictos armados y regímenes dictatoriales, que han tenido lugar simultánea o secuencialmente.

Los acontecimientos que tienen lugar en un contexto de conflicto armado o de regímenes no democráticos siempre desembocan en un “día siguiente”, que exige una serie de reflexiones y acciones concretas. Un período de posconflicto o de emergencia democrática consiste, asimismo, en una serie de acontecimientos, que deben ser examinados de acuerdo con los principios que rigen un Estado democrático y de derecho basado en la dignidad de la persona humana, que tenga en el respeto de los derechos humanos la base y fundamento de su organización y funcionamiento.

El escrutinio de los acontecimientos ocurridos durante el período de inestabilidad política y social ya sea por razones de conflicto armado o por la existencia de regímenes opresivos, debe estar garantizado por criterios objetivos de justicia, de manera que se elimine el espectro de la venganza y las represalias, pues en caso contrario dará lugar a una cadena de injusticias. En nuestra opinión, hay que buscar la aplicación de una justicia específica al conjunto de acontecimientos situados en un determinado contexto espaciotemporal. Con ello se hace referencia a la definición y aplicación de criterios concretos de justicia para una situación excepcional (transitoria), que la doctrina llama justicia transicional, la cual, aunque sea joven, tiene una vasta consolidación doctrinal. En otras palabras, la justicia de transición representa

una justicia de excepción que tiene por objeto producir cambios profundos y necesarios en una situación posterior a un conflicto o a una situación post autoritaria.¹

El reto que nos hemos planteado ahora es visitar diferentes conceptos de justicia transicional. Es necesario tener en cuenta que la necesidad de conceptualizar la justicia transicional se basa en la compleja experiencia de los países que atravesaron períodos de transición hacia sistemas democráticos, fenómeno que marcó la caída de los regímenes dictatoriales, o tras pasar por conflictos armados internos en los cuales se verificaron graves violaciones de los derechos.

Como hemos afirmado, la justicia transicional es una formulación jurídica y política reciente. La justicia transicional como disciplina jurídica conoció su fase inicial en la última década del siglo XX, aunque varios autores, como Jon Elster, sostienen que las prácticas de transición han existido desde la antigua Grecia y que las sentencias de Nüremberg (Post-World War II) fueron el punto de inicio de la política de justicia transicional². De hecho, prácticas aisladas de la actual llamada justicia transicional han sido experimentadas en varios momentos de la historia de la humanidad. Sin embargo, lo que diferencia al movimiento iniciado a finales del siglo XX es la visión de la necesidad de la aplicación conjunta de un conjunto de medidas políticas y legales como medio para fortalecer una sociedad y un Estado que emergen de regímenes autoritarios o de conflictos armados.

Es esencial garantizar que la aplicación de estas medidas políticas y jurídicas se base siempre en los valores y principios democráticos y en el respeto de los derechos humanos. La justicia transicional, tal como se entiende actualmente, se inserta en el contexto de la afirmación de los derechos humanos que tiene en la dignidad de la persona humana su horizonte de sentido. Esta visión cobró consistencia a partir de las peores experiencias de violaciones de los derechos humanos, vividas durante las dos Grandes Guerras mundiales, así como de numerosos acontecimientos puntuales que marcaron la segunda mitad del siglo XX y que se apoyaron en gran medida en el

¹ Ambos, Kai., “El marco jurídico de la Justicia de Transición”, en: Kai Ambos(ed.), *Justicia de Transición. Con informes de America latina, Alemania, Italia y España*, Konrad Adenaur Stiftung, Montevideo, 2009, p. 26.

² Elster, Jon. *Closing the Books, Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge Univesity Press, Cambridge 2004, p. 3.

impulso de la sociedad civil que reclamaba justicia y protección frente a las graves violaciones de los derechos humanos³.

Según la profesora estadounidense Ruti Teitel, "la justicia transicional es la concepción de la justicia asociada a períodos de cambio político, caracterizados por respuestas que pretenden abordar los crímenes cometidos por regímenes opresores"⁴. En relación con ella, esta autora sostiene que "la justicia en la justicia transicional supone mucho más que la justicia penal retributiva; se supone, de hecho, que en la justicia transicional, la justicia penal no puede ser completamente administrada"⁵. La justicia transicional posee, por tanto, una dimensión restaurativa y otra retributiva, dicotomía a la que se aludirá posteriormente.

Un carácter más institucional se refleja en los conceptos surgidos en el marco de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en un informe del Secretario General de la ONU al Consejo de Seguridad ofrece una definición amplia, que no se limita a la idea punitiva, aportando otros elementos, como la verdad, la reparación y las reformas institucionales. Es importante subrayar que las reformas institucionales destinadas a consolidar la democracia y al combate a la corrupción constituyen el telón de fondo de este trabajo, en el que se tratará de abordar el alcance que las reformas institucionales pueden garantizar para la eficacia de un proceso de transición, con vistas a construir una plataforma de convergencia que permita que los pulmones de la joven democracia de Angola se oxigenen y hagan posible el fortalecimiento de las instituciones que garanticen el pleno funcionamiento del Estado democrático de derecho en Angola.

En este sentido, el mencionado informe entiende la justicia transicional como "toda la gama de procesos y mecanismos asociados a los intentos de una sociedad de abordar los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala con el fin de sancionar a los responsables de servir a la justicia y lograr la reconciliación". Estos mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener diferentes niveles de participación internacional (o ninguna participación internacional), además de incluir el enjuiciamiento de personas, la reparación, la búsqueda de la verdad, la reforma

³ Weichert, Marlon Alberto, "Apontamentos de Justiça de Transição", in *Justiça de Transição, Direito à Memória e à verdade: Boas Práticas*, vol. IV, Ministério Público Federal, Brasília, 2018, p. 45.

⁴ Teitel, R., "Transitional Justice Genealogy", in *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 16, Spring, Cambridge, 2003, p. 69.

⁵ Teitel, R., *Transitional Justice*, OUP, Oxford 2000, p. 55.

institucional, la supervisión, el despido de los responsables de sus cargos o una combinación de todos ellos⁶.

Podemos adoptar, sin detenernos más, esta concepción de la la justicia transicional. Nuestro enfoque en este subcapítulo se centra esencialmente en el alcance y la perspectiva de un sistema de justicia transicional basado en los derechos humanos en general, y otro aspecto igualmente importante es el de considerarlo desde la perspectiva de construcción del Estado y de paz.

Según Ambos⁷, la justicia transicional, en el contexto de la restauración del Estado y la consolidación de la paz, nos plantea una primera pregunta clásica en el proceso de transición, que tiene que ver con la responsabilidad de los miembros de un régimen anterior que han cometido abusos o violaciones flagrantes de los derechos humanos durante el período en que han permanecido en el poder. La cuestión de la rendición de cuentas puede parecer simple, pero ofrece una profunda complejidad a medida que pasa de la órbita teórica al campo de la concretización. Por esta razón, da lugar a un interesante debate, desde el punto de vista doctrinal hasta la aplicación competente en una situación concreta. El debate gira en torno a la posición tradicional de que la paz y la justicia son realidades antagónicas y, por lo tanto, la justicia tendría que ceder el paso para garantizar la paz. Por otro lado, están los defensores de la prevalencia de la justicia sobre la paz.

En cuanto a la primera corriente, sostiene que la rendición de cuentas de dictadores o beligerantes probablemente haría imposible el proceso de transición, e incluso podría poner en peligro un proceso que se espera que determine el fin de las violaciones de los derechos humanos, en el sentido de que los dictadores y los gobiernos autoritarios tenderían a retrasar al máximo su dominación, por temor a ser perseguidos tras dejar el poder.

En tal caso, sería evidente que se está cruzando la delgada línea de la impunidad, que puede servir como un mal necesario para evitar reveses durante los períodos posteriores de conflicto armado o de gobierno autoritario. En este caso, trataríamos de asegurar la máxima estabilidad político-social, incluso si tuviéramos que renunciar a la responsabilidad penal de los autores de graves violaciones de los

⁶ Naciones Unidas., *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, Informe al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Nueva York, 2004, p. 6. OJO: citar dónde se puede acceder a este documento.

⁷ Ambos, Kai., “El marco jurídico de la Justicia de Transición”, en Kai Ambos (ed.), *Justicia de Transición. Con informes de América Latina, Alemania, Italia y España*, cit., pp. 23-38.

derechos humanos, permitiendo que los primeros gobiernos electos y la propia sociedad garantizaran que no se vuelva a experimentar un período de inestabilidad, que no surjan posibles golpes de Estado, que podrían ser llevados a cabo por miembros o defensores del régimen anterior, si el aura de castigo se mantuviera en el aire.

De este modo, la solución sería conceder amnistías y otras soluciones jurídicas y políticas que evitaran la responsabilidad penal, creando una necesaria "zona de confort", es decir, una verdadera salvaguardia para aquellos que van a retirarse del poder, así como para sus seguidores y simpatizantes, todo ello en nombre de una anhelada transición pacífica, de una gobernanza deseada y de la consecución de la paz, que conduciría al necesario sacrificio de la justicia y del derecho de las víctimas a responsabilizar penalmente a sus autores. En otras palabras, esta posición apela al pragmatismo durante la transición.

Por otra parte, también hay en este debate defensores de la prevalencia de la justicia en el proceso de transición, los cuales utilizan diversos argumentos, uno de los cuales tiene que ver con el hecho de que el sacrificio de la justicia generaría una autopista para la impunidad, como resultado de no hacer responsables a los autores de delitos graves, a saber, los crímenes de lesa humanidad, el genocidio y otras violaciones graves de los derechos humanos⁸.

Otro argumento apunta a la incompatibilidad total entre la exención de responsabilidad criminal y el Derecho en lo que respecta a la protección de los derechos humanos. Además, los defensores de esta corriente doctrinal afirman que no existen pruebas sólidas que demuestren que el riesgo de castigo sea un elemento determinante para no aceptar el momento de la salida de un gobierno autoritario del poder o el eventual abandono de un conflicto armado, ya que la prevalencia de la impunidad sólo estaría orientada a la viabilidad de un discurso de pacificación, y a legitimar al nuevo gobierno entre segmentos sociales vinculados al régimen represivo o a los beligerantes⁹.

También sostienen que no está justificado afirmar que la responsabilidad penal de los perpetradores dé lugar directamente a golpes de Estado durante el proceso de transición. Sostienen que una sanción penal ejemplar para los casos de delitos graves contra la sociedad es, sin duda, una condición indispensable en el ámbito de la función

⁸ Weichert, Marlon Alberto, "Apontamentos de Justiça de Transição..." cit., pp. 48-50.

⁹ William, Paul, "The role of Justice in Peace Negotiation" en Bassiouni (ed.), *Post-Conflict Justice*, Nueva York y Ardsley: Transnational Publisher, Nueva York, 2002, pp.117-119.

de prevención del delito y, en consecuencia, reforzaría el anhelado objetivo de no volver a verificar esas prácticas, e incluso cualquier intención de repetición se eliminaría del espectro imaginario de la sociedad. La sanción de los delitos graves sería un catalizador para la consolidación de la paz a medio y largo plazo. En resumen, como dice Marlon Weichert, "la defensa de la responsabilidad de los autores de graves violaciones de los derechos humanos se basa en la idea de que no hay paz sin justicia"¹⁰. En mi opinión, se trata de realidades totalmente compatibles, cuya aplicación podría llevarnos a los hitos de la estabilidad y el establecimiento del Estado democrático y de derecho.

Hasta ahora se ha podido observar que, a nivel de la doctrina de la justicia transicional, hay un recrudecimiento de la polarización en el tema de la supremacía entre la paz y la justicia en los procesos de transición, pero no podemos negarnos a vislumbrar los marcos establecidos desde el Tribunal de Núremberg, que según Elitza Bachverona¹¹, que presenta una interesante incursión histórica en lo que ella llama el "estatuto especial de Núremberg", que está conectado embrionariamente con lo que se llamó "la justicia sucesora", que es simultáneamente tanto retrospectiva como prospectiva en relación con el orden de la posguerra. La autora cree, y yo comparto su opinión, que, desde Núremberg, el derecho internacional ha establecido un paradigma de responsabilidad obligatoria para los Estados o personas que cometen graves violaciones de los derechos humanos. Aunque tengamos Núremberg como marco de referencia, no podemos replicar su modelo, por lo que ha de compartirse la singularidad de los procesos de transición y el interesante enfoque Ibarra Padilla, quien argumenta que "la justicia transicional no puede estar guiada por elementos eventuales, ya que es el factor que nos lleva a creer que estos procesos no pueden ser considerados universales, ya que cada uno presenta sus propias características, que lo hacen igual a sí mismo y diferente de los demás".¹² Esta idea ya había quedado muy clara, porque responde a un conjunto de particularidades culturales y a las respectivas circunstancias sociales, económicas y políticas de cada sociedad o pueblo. Es posible tener algunos modelos como referencia, lo incorrecto sería replicar modelos y querer aplicarlos *ipsis verbis* en otras realidades sociales.

¹⁰ Weichert, Marlon, "Apontamentos de Justiça de Transição..." cit., p. 51.

¹¹ Bachverona, Elitza, "The Nuremberg Court as an icon of Transitional Justice: Historical aspects of political accountability and the ideological framework of human rights, *Revista em Tempos Históricos* N° 22, Brasília, 2013, pp.182-186.

¹² Ibarra Padilla, Adelaida Maria, "Justicia Transicional: La relación Derecho-poder en los momentos de transición", *Revista de Derecho*, N°45, Barranquilla, 2016, p. 247.

El paradigma establecido en Núremberg, a pesar de las innumerables críticas que se le han hecho, que comparto, especialmente en lo que respecta al incumplimiento del principio de legalidad¹³, no puede ser obviado, porque estableció un punto importante: que no debe haber una simple ejecución sumaria de los perdedores ni tampoco impunidad para ellos; dicho de otro modo, que todo proceso de transición debe basarse necesariamente en la promoción de la justicia, a través de la persecución penal al menos para los principales responsables de violaciones graves de los derechos humanos, incluidos los crímenes de lesa humanidad y el genocidio. Como señala Serna, en cuanto al alcance del sentido de la inviolabilidad de la dignidad de la persona humana, parece claro que la idea que debemos tener no puede resumirse en una acción u omisión dirigida a no dañar a un ser humano en su dignidad ("respeto"), sino también a desarrollar un comportamiento activo ("proteger")¹⁴. Es decir, no hay que simplemente no vulnerar los derechos, sino aplicar sanciones a los perpetradores y crear un sistema de protección a los derechos fundamentales. Creo que las amnistías, que considero esenciales para su adopción, no pueden descartarse por completo, pero deben estar sujetas a la razonabilidad necesaria y deben cumplir criterios aceptables durante el proceso de transición. Kai Ambos, admite que las amnistías pueden ser adoptadas durante el proceso de transición, "siempre y cuando no sean de carácter general, incondicional o de alto nivel"¹⁵.

1.2. Las reformas institucionales propiamente dichas

Los períodos transitorios se desencadenan tras períodos de regímenes antidemocráticos o de conflicto armado. Muchos países, antes de los regímenes represivos o períodos de guerra civil, ya habían tenido experiencias democráticas y estabilidad político-social, a diferencia de otros países que siempre han estado marcados por el imperio de la

¹³ El Tribunal de Núremberg fue creado en 1945, es decir, después de que se produjeran los hechos que fueron juzgados. Los crímenes de los que conocía: crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, también se establecieron después de que ocurrieran estos acontecimientos.

¹⁴ Serna, Pedro, "La dignidad humana en la Constitución Europea", *Persona y Derecho. Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, N° 52, 2005, p. 65.

¹⁵ Ambos, Kai, "O Marco jurídico da Justiça de Transição", en Kai Ambos (ed.), *Amnistia, Justiça e Impunidade, Reflexões sobre Justiça de Transição*, vol. I, Fórum, Belo Horizonte, 2010, p.26.

violencia, del autoritarismo y la vulneración sistemática de los derechos humanos desde la proclamación de las respectivas independencias nacionales. En la lista de estos últimos estados encontramos a Angola, porque desde la fundación del Estado angoleño, el 11 de noviembre de 1975, se estableció un régimen no democrático, habiendo experimentado una guerra fratricida desde el logro de su independencia, que sólo terminó en 2002. Al igual que Angola, encontramos muchos otros países que desde que se conocieran como Estados independientes han estado sumergidos en conflictos armados o regímenes no democráticos.

Así, mientras que la primera situación busca restablecer el estado de derecho democrático, partiendo de la premisa de que ya había existido y como resultado de una ruptura institucional había dejado de existir. En la segunda situación, el objetivo es inaugurar un régimen democrático, es decir, establecerlo por primera vez. Es esencial que entendamos las especificidades de cada régimen dictatorial, así como los matices de cada conflicto armado, es decir, las respectivas razones de su surgimiento, y las especificidades de su incidencia; de lo contrario, sería poco realista presentar una solución adecuada en el contexto de la respectiva transición, es decir, los instrumentos o mecanismos que se pueden adoptar en el contexto de la respectiva justicia de transición del caso concreto¹⁶.

Tras un período de total ausencia democrática, o cuando ha habido un conflicto armado, marcado por la violación sistemática y flagrante de los derechos humanos, es esencial que se adopte un conjunto de medidas administrativas, legales y judiciales para superar las marcas de un conflicto armado, o de un régimen autoritario. Estas marcas se impregnan a menudo en la organización y funcionamiento de las instituciones que formaban parte del régimen o sistema anterior, ya sean administrativas, judiciales o incluso políticas: hechos que constituían el *modus operandi* de estas instituciones, incluso después del período de represión o de conflicto, se puede verificar en procedimientos institucionales con fuertes conexiones con el pasado: Por esta razón, es imperativo que se modifique el *modus operandi* de estas instituciones, para garantizar que el autoritarismo se elimine en la medida de lo posible y que los derechos humanos no se vuelvan a vulnerar de forma sistemática sin el merecido posicionamiento de las instituciones. Lo que se exige es el necesario acercamiento a los ideales del Estado democrático y derecho, y para que se respeten los

¹⁶ Weichert, Marlon Alberto, "Apontamentos de Justiça Transicional...", cit., pp. 52-55.

marcos de la estabilidad y de la paz social, en los que el respeto de la dignidad de la persona humana sea el farol de la acción de las instituciones.

Para adentrarnos en el alcance de las reformas institucionales necesitamos conceptualizar la reforma institucional. Comenzaremos con una incursión en el ámbito conceptual de lo que son las instituciones.

Algunos teóricos, como Emile Durkheim, subrayan que las instituciones no son un establecimiento físico, sino moral, entendiendo por tal las reglas, valores y normas socialmente definidas y aceptadas por la propia sociedad: Es decir, las instituciones son creaciones humanas, de la propia sociedad en la que se insertan, para asegurar la regulación de su respectiva convivencia social; como dice Durkheim, "son productos de la interacción humana, caracterizándose por ser un orden superior al de los individuos y los grupos"¹⁷.

Es importante tener en cuenta que el espacio de una institución no debe estar nunca aislado del flujo proveniente de otros espacios institucionales: aunque las instituciones tienen cada una su propio campo de acción, su finalidad oficial y su narrativa deben estar constantemente articuladas entre el instituyente, que es la sociedad y el instituido, que son los titulares de las posiciones públicas o los representantes de los distintos grupos sociales. "Aunque la fuerza de la sociedad autónoma se encuentra en el campo del instituyente, debe tener en cuenta la dinámica del diálogo entre el instituyente y el instituido"¹⁸, es decir, cada institución no puede concebirse o actuar de forma aislada, sino que debe buscar la armonía con las demás instituciones que forman parte del cuerpo social, ya sean públicas o privadas; no puede crear muros con las demás instituciones: al contrario, debe crear puentes y sobresalir en la interacción social.

Las instituciones son mucho más complejas, y no se limitan a las personas jurídicas públicas, sino que tienen un acervo más amplio, que incluye a los Estados, los gobiernos, los organismos públicos, los partidos políticos, los grupos de presión, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil, las grandes corporaciones económicas, los organismos de representación profesional y corporativa y los medios

¹⁷ Durkheim, Émile, *Da Divisão do Trabalho Social*, Fontes, São Paulo, 2010, pp.10-16.

¹⁸ Farias, José Fernando de Castro, *Ética, Política e Direito*, Lumem Iuris, Río de Janeiro, 2004, pp. 239-240.

de comunicación. Se recomienda que las instituciones sean siempre abiertas y permitan la participación de la sociedad en el ejercicio del poder, pues ello permitiría absorber las diferentes voces representativas de la sociedad, asegurando así la pluralidad de las manifestaciones sociales y que todos los actores sociales se sintieran protagonistas en el proceso de construcción social¹⁹.

Otro aspecto importante para entender la dimensión de la conceptualización es la comprensión de quienes constituyen las reformas. La idea de reforma surge de la necesidad de establecer cambios profundos en los mecanismos de funcionamiento y organización de las instituciones, es decir, en sus respectivas formas de acción, organización, misión, visión y valores institucionales, ya que todas ellas deben estar en sintonía con los ideales políticos que conforman el sistema político de un Estado, es decir, poner en marcha el proceso de transformación que nos permita adaptar las instituciones a los paradigmas y demandas contemporáneas de estabilidad social y democracia.

Con la implementación de reformas institucionales es posible corregir las distorsiones en el sistema administrativo, político, legislativo y judicial, asegurando una reforma exitosa del sistema. Desde esta perspectiva, el objetivo es servir al bien común, promover la paz social y fortalecer el Estado democrático y el Estado de derecho, permitiendo así una mejor y más efectiva implementación de la justicia entre las clases más afectadas y necesitadas de un modelo de gobernabilidad o arreglar situaciones perjudiciales para la democracia, la paz social y los derechos humanos. Las reformas institucionales pueden afectar a la estructura política, el sistema jurídico del Estado, el funcionamiento y la organización del Gobierno, el poder legislativo, el sistema judicial, la organización política y administrativa territorial, el sistema de partidos, el sistema electoral y las instituciones más relevantes de la sociedad civil.

Las reformas institucionales en el área de la justicia transicional buscan desarrollar mecanismos que permitan la inauguración o reconstrucción democrática, o la restauración político-social de países que han experimentado un período de conflicto armado o regímenes represivos, en el que algunas de sus instituciones han perpetrado graves violaciones de derechos humanos y cuyas sociedades han sido testigos o

¹⁹ Maciel, Marco, *Reformas e Governabilidade*, Senado Federal, Técnica, Brasília, 2004. p. 36

víctimas, de manera amplia y sistemática, de las referidas violaciones. En este caso, lo que se busca es la creación de un conjunto de mecanismos que faciliten la reparación de un pasado trágico y preparen el camino para el futuro, a través de medidas dirigidas a afirmar los valores esenciales de un sistema democrático y de estabilidad social, evitando mantener los remanentes institucionales de un pasado opresivo y beligerante, a través de la consolidación institucional de valores como la justicia, la verdad y la responsabilidad.²⁰

La justicia transicional, como hemos comentado, pretende garantizar la valorización del ser humano, a través de un modelo que busca la reparación de las víctimas, reconociendo y divulgando los errores del pasado, a través de la revelación de la verdad y la preservación y divulgación de la memoria, responsabilizando las violaciones graves o escandalosas de los derechos humanos, hecho que sólo puede garantizarse con la promoción de la justicia y ajustando el aparato del Estado, en particular, y de la sociedad en general, a la vida democrática, a través de la realización de un conjunto de reformas institucionales. Con estas reformas institucionales, se pretende evitar que se repitan hechos perjudiciales para la democracia, la estabilidad social y los derechos humanos, para lo que, como hemos subrayado en repetidas ocasiones, se necesitan una serie de cambios en las instituciones existentes y la necesidad de dar paso a nuevas instituciones que encarnen mejor las ideas de una sociedad que aspira a un nuevo paradigma, a saber, la instauración o el restablecimiento de una democracia, la estabilidad social y el respeto de los derechos humanos.

Las políticas en el marco de la justicia de transición buscan objetivamente remediar un legado trágico, que sólo será posible si se implementan una serie de cambios y se asegura la rendición de cuentas de los responsables de graves violaciones de los derechos humanos. Las reformas también apuntan a promover un debate sobre el papel de las instituciones públicas (especialmente las fuerzas armadas, los servicios de inteligencia, la policía y las instituciones de justicia) en el escenario democrático, apartando de las funciones públicas a los agentes asociados a la práctica de graves violaciones de los derechos humanos. Cuando se habla de aplicar reformas se hace referencia también a cambios que destierren la cultura del autoritarismo y la

²⁰ Prada Fernández de Sanmamed, José Luis (dir.), *Reformas Institucionales Italianas*, Dilex, Madrid, 2008, pp. 48-52.

insensibilidad a los derechos humanos, y contribuyan a sustituirlos por valores y principios ajustados al Estado democrático de derecho²¹.

Con la implementación de un conjunto de reformas institucionales, el proceso de transición debe sentar las bases para la construcción gradual de un nuevo modelo de relaciones sociales entre los diferentes grupos que conforman la sociedad y el Estado, en una dinámica de democracia y estabilidad política y social que reconozca a las mayorías y a las minorías, sus derechos y sus peculiaridades culturales o ideológicas.

Las instituciones represivas han recibido desde hace tiempo un fuerte apoyo de los órganos legislativos y judiciales, que en sus acciones han cometido innumerables violaciones a la democracia, la dignidad humana y los derechos fundamentales. Se han guiado a través de la adopción de diversas medidas oscuras, como la tortura, el asesinato, los tratos degradantes, el ocultamiento de cadáveres, los altos niveles de corrupción y la malversación de recursos públicos.

En este desafío de las reformas institucionales hay un obstáculo frecuente que tiene que ver con la respuesta negativa y la considerable resistencia de los titulares de las funciones administrativas y judiciales de las instituciones que formaban parte del régimen anterior. Estas instituciones deben experimentar un proceso de reforma de sus estructuras, sus titulares, sus agentes y los procedimientos utilizados anteriormente. Cuando este proceso de reforma no se lleva a cabo de manera seria, consecuente y con la profundidad requerida, se hace cada vez más difícil que sus instituciones se adapten a los retos de un nuevo momento social²². Por lo tanto, estas barreras pueden representar un obstáculo real para el proceso de democratización y estabilidad social, así como para el respeto de los preceptos constitucionales elementales.

En resumen, el Estado, a través de sus instituciones públicas y con la debida participación de la sociedad civil, debe identificar los actos que han constituido graves violaciones de la democracia, la paz social y los derechos humanos, y que también han arrasado y dilapidado el erario. Después de la identificación de conductas nocivas y

²¹ Seils, Paul, "La restauración de la confianza cívica mediante la justicia transicional", en Jessica Almqvist (ed.), *Justicia Transicional en Iberoamerica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pp. 24-26.

²²Santos, Cecilia MacDowell, "The Penal System of Exception under International Human Rights Law". en (ed.). *Disarchiving the dictatorship - memory and justice in Brazil*, Volume II. Hucitec, p. 124

siempre con la colaboración de la sociedad civil, se deben adoptar medidas y cambios institucionales, a través de proyectos políticos y educativos basados en la valoración de los preceptos democráticos, la reconciliación y la promoción de la estabilidad social, así como la promoción de los derechos humanos.

1.2 Aplicación de las reformas institucionales y su eje estructural

Como hemos dicho antes, la implementación de reformas en las instituciones públicas pretende identificar conductas que inevitablemente llevan a las personas que han participado directa o indirectamente en actos de violación de los derechos humanos. Es crucial para el buen funcionamiento de cualquier proceso de transición, determinar en primer lugar qué instituciones públicas han sido responsables de la práctica de violaciones graves de los derechos humanos y tratar objetivamente de adoptar los mecanismos para remediar las deficiencias estructurales, culturales o jurídicas que fueron la causa de la conducta que violó los derechos humanos, los principios democráticos y la estabilidad social. Del mismo modo, en este proceso de depuración se tendrán en cuenta los agentes públicos que estuvieron involucrados en la práctica de estos graves delitos o vinculados a grupos ideológicos que apoyaron regímenes autoritarios y graves violaciones de los derechos humanos²³.

La reforma institucional es un mecanismo crucial para deshacer un legado de autoritarismo, y su objetivo es rediseñar una nueva visión general de las funciones y el funcionamiento de las instituciones a fin de ponerlas en consonancia con la democracia y evitar que se conviertan en amenazas antidemocráticas. El proceso de reforma institucional debe prestar especial atención a los organismos directamente responsables de los actos violentos, incluidas las fuerzas armadas, la policía, los servicios de inteligencia y los servicios de espionaje. Aunque hay que reconocer que las violaciones sistemáticas de los derechos humanos implican también la participación directa o indirecta de otros actores estatales, especialmente del poder judicial y del ministerio público, que, en un contexto de autoritarismo, colaboran con el uso represivo de la justicia para perseguir a los opositores políticos del régimen, o a menudo no adoptan

²³ Weichert, Marlon Alberto, "Notes on Transitional Justice...", cit., p. 57.

medidas legales para investigar las denuncias de violaciones de los derechos humanos. Estrictamente hablando, en un contexto de anormalidad democrática e inestabilidad política y social grave en el que se producen graves violaciones de los derechos humanos, el marco represivo de un Estado está compuesto por un conjunto amplio y coordinado de instituciones públicas que tienen diferentes prismas de acción, desde la colaboración en el espionaje y la vigilancia de funcionarios públicos, trabajadores y ciudadanos, hasta la persecución física.

En este sentido, todo el mundo debería someterse a un proceso de autocrítica de sus responsabilidades. Un proceso serio de reforma institucional implica redefinir las normas, los valores y las estructuras, así como purgar a las personas. En el ámbito normativo, por ejemplo, las normas que regulan el uso de la fuerza por parte de los organismos de defensa y seguridad y definen la responsabilidad de los funcionarios públicos por los abusos no pueden ser las mismas que las del período dictatorial o conflicto armado. Es imperativo que se establezcan nuevas normas para regular ese comportamiento y vincular eficazmente a las instituciones y a sus agentes con el Estado democrático y de derecho. En la misma perspectiva, los procedimientos de conducta y formación de la policía deben ser modificados para incorporar los estándares de convivencia cívica entre estas fuerzas de seguridad y los ciudadanos basadas siempre en los marcos de la dignidad de la persona humana²⁴.

Así, entre otras medidas, los procesos de reforma institucional deben incluir la garantía del control civil sobre las fuerzas militares y policiales; la exclusión de la jurisdicción militar para procesar y juzgar a civiles, o para juzgar a los militares por crímenes cometidos contra civiles; la incorporación en todas las normas de procedimiento penal y disciplinario de las normas del debido proceso (defensa amplia, acusación e imparcialidad); el fortalecimiento de la independencia del poder judicial, la fiscalía y los órganos de investigación, la educación prioritaria y permanente en materia de derechos humanos para todos los sectores de la administración pública, con un mayor énfasis en las fuerzas armadas y la policía, y la formación de las autoridades para que intervengan de antemano en los conflictos sociales y la gestión de crisis. Este

²⁴ Mayer-Rieck, Alexander, "Vetting Public Employees in Post-Conflict Settings: Directrices operativas", en Mayer-Rieck, Alexander, De Greiff, Pablo (eds.), *Justice as Prevention: Vetting Public Employers in Transitional Societies*, Nueva York, SSRIC, 2007, págs. 547-550.

conjunto de cambios debe proporcionar a las instituciones y a sus agentes las herramientas necesarias para a la reorganización de estas instituciones frente a cualquier mancha autoritaria, beligerante y ofensiva a los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana²⁵.

El fortalecimiento de las instituciones en una sociedad democrática requiere necesariamente cambios que garanticen que estas instituciones permanezcan alejadas del pasado de los abusos y, sobre todo, que establezcan mecanismos para garantizar que, incluso en caso de crisis potenciales y de llamamientos autoritarios, estas instituciones tengan la capacidad de resistir las tentaciones antidemocráticas y anti-pacifistas. Del mismo modo, a pesar de todo lo que he podido extraer de la bibliografía examinada, desde las inúmeras perspectivas puramente teórica o desde el análisis de los procesos de transición, es un hecho que las reformas institucionales son un ingrediente crucial para abordar la resistencia que algunas instituciones y sus agentes tienen a abandonar ciertas prácticas autoritarias y arbitrarias, incluso después de los procesos de transición a un sistema democrático o de estabilidad político-social, y de cierta normalización del respeto a los derechos humanos.

Estas prácticas constituyen un legado del régimen represivo o de un comportamiento forjado en tiempos de conflicto armado, y conducen a la perpetuación de los abusos contra los ciudadanos o las instituciones de la sociedad civil que suelen manifestarse contra la invasión de la intimidad por parte de las fuerzas de espionaje del Estado, sin el debido respeto de los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos, la inercia de los órganos judiciales en la protección de los derechos fundamentales y la garantía de la normalidad democrática, así en el respeto del Estado de derecho, a menudo o casi siempre marcado por el clientelismo de los medios de comunicación, en particular de los medios de comunicación estatales.

El mero paso de un régimen represivo a uno democrático, o el fin de un conflicto armado a un período de estabilidad político-social no es sinónimo de cambio o transformación de las instituciones si varias estructuras o autoridades responsables o que han participado en graves violaciones de los derechos humanos siguen formando

²⁵ Ibidem, pp. 568-570.

parte de las instituciones y mantienen su nivel de influencia. En ese caso, se habría llevado a cabo una reforma cosmética, un mero juego de encanto.

Para medir el éxito de las reformas institucionales, es importante considerar la calidad democrática y la independencia del sistema judicial. Debemos examinar la credibilidad de las instituciones, es decir, su independencia, su seriedad y su creciente fuerza. Para ello, es importante que la antigua élite represiva y beligerante pierda influencia, de modo que no amenace la estabilidad del proceso de transición.

Es en este contexto donde se observa más de cerca la importancia de las reformas institucionales para garantizar la no recurrencia, recordando que éstas incluyen no sólo la prevención de nuevos regímenes autoritarios o conflictos armados, sino también las medidas que eviten la perpetuación de enclaves autoritarios en un Estado democrático de derecho. De esta manera, es posible identificar las reformas institucionales necesarias que el Estado necesita urgentemente llevar a cabo en la policía, en la estructura militar y en la formación de organismos y agentes especializados, además de las revisiones y correcciones de la legislación que deben llevarse a cabo. Hay que decir que todavía hay muchas otras reformas institucionales, como la dignificación del sistema penitenciario, la lucha eficaz contra la tortura, la corrupción y la impunidad, actos que también van en detrimento de la democracia y la dignidad de la persona humana²⁶.

Además de las reformas estructurales de las instituciones para garantizar la integridad, la legitimidad y la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y con especial atención al Estado, existen otros ejes de la reforma institucional, a saber, la creación de órganos de control y supervisión de las instituciones del Estado, como los consejos, los defensores públicos, los controladores, etc., que pueden supervisar su funcionamiento y garantizar la transparencia de sus acciones de conformidad con la ley y los dictados democráticos, con la dignidad de la persona humana en el centro de atención.

Otro eje esencial de la reforma está relacionado con la modificación y reforma de leyes o mecanismos legales que se han constituido en el contexto de regímenes

²⁶ Margalit, Avishai, *On Compromise and Rotten Compromises*, Universidad de Princeton, Princeton, 2010, pp. 54-56.

autoritarios, períodos de conflicto armado, que conllevan en su contenido violaciones sistemáticas de la dignidad humana, o que perpetúan un sistema de fragilidad institucional e impunidad, lo que facilita los desvíos de fondos públicos. Si se logra que esos hechos se dificulten, en la misma medida se garantizará que la legislación y sus instituciones estén al servicio de la democracia.

Finalmente, la experiencia de Angola y el desarrollo de esta investigación permiten concluir que es crucial en el universo de las reformas institucionales que tengan en cuenta la promoción de programas educativos y proyectos de preservación de la memoria con énfasis en los derechos humanos. También es necesario no alimentar una visión sensacionalista de los derechos humanos, en la que sólo se presenten los derechos y no se tomen en cuenta los deberes para que haya una perspectiva equilibrada de las reformas institucionales, que no signifique la supresión de la autoridad del Estado, sino que la limite dentro de los estándares necesarios para una sana convivencia social. Asimismo, consideramos esencial aumentar la participación de los ciudadanos en las decisiones del Estado y en el funcionamiento de sus instituciones, así como crear mecanismos y leyes que protejan los derechos humanos y garantizar que las reformas se lleven a cabo en contextos destinados a mejorar el funcionamiento de los sistemas democrático, de seguridad, penitenciario, electoral, político y jurídico.

II. MARCO HISTÓRICO Y POLÍTICO DE ANGOLA

Tras un acercamiento a los conceptos básicos de la justicia transicional, así como al análisis a las reformas institucionales en el capítulo anterior, en este capítulo se llevará a cabo un análisis histórico y político de Angola, con el objetivo de identificar los principales antecedentes históricos, y centrándonos en la fase final del período colonial. Otro aspecto importante de este enfoque es el período posterior a la independencia, donde buscaremos establecer la relación entre las opciones políticas adoptadas y su contexto histórico, para comprender mejor el impacto que tuvieron para el país hasta los días actuales.

2.1. La lucha armada contra la colonización y el proceso de importación de nuevas teorías ideológicas.

La historia de Angola existe antes de la llegada de los europeos. Aunque el objetivo principal de nuestro enfoque es abordar las transiciones políticas que ha experimentado el país, no podemos eliminar el aspecto histórico para comprender mejor la génesis de los diversos y complejos desafíos a los que el país ha enfrentado.

Los primeros habitantes de la región actualmente conocida como Angola provienen de la tribu bantú de cazadores-recolectores. Los bantúes llegaron a la actual región de Angola en el siglo XII, procedentes del norte de África. Abandonaron la selva ecuatorial (en la región ocupada actualmente por Camerún y Nigeria) y se dirigieron en dos movimientos, hacia el sur y el este del continente, lo que obligó a una migración de los khoisan hacia el sur²⁷. Con la llegada del navegante portugués Diogo Cão a la desembocadura del río Zaire en 1482 se inicia la exploración de la costa de Angola, y los portugueses se establecen gradualmente en la región, excepto durante el período entre 1641-1648, cuando Angola fue tomada por los holandeses.

²⁷ Abrantes, José Mena, *Angola en Paz. Nuevos Desafíos*, Luanda, Maianga, 2005, p. 16.

Después del período de dominio holandés, el dominio colonial portugués se reanudó hasta la independencia del país el 11 de noviembre de 1975. Aunque los portugueses fracasaron en lo que fue su intención inicial, el descubrimiento de oro y otros metales preciosos, descubrieron alternativamente una excelente fuente de esclavos para alimentar su colonización en Brasil. La colonización portuguesa en Angola comenzó realmente en 1575, con la fundación de Luanda, la actual capital de Angola.

La dinamización y modernización de Angola tuvo lugar realmente después de la Segunda Guerra Mundial, con resultados muy significativos en los años sesenta y setenta. En 1951, Angola se convirtió en una provincia de ultramar, considerada la joya del imperio colonial portugués.

Aunque se afirmaba que Angola era una sociedad con desigualdades sociales evidentes debido a cuestiones raciales, lo cierto es que la mayoría de los angoleños seguían sufriendo represión, lo que dio lugar al surgimiento de movimientos de lucha contra el dominio colonial, incluido un grupo de refugiados en el entonces Zaire (actualmente la República Democrática del Congo) dirigido por Holden Roberto, el Frente Nacional para la Liberación de Angola (FNLA).

Manteniendo sus bases de apoyo en Zaire, lanzaron una guerra de guerrillas en Angola, desarrollando contactos con naciones occidentales y comunistas, y obteniendo el apoyo de la Organización de la Unidad Africana (OUA).

Los movimientos de liberación de Angola generaron otros dos movimientos de guerrilla, a saber, el Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA), de influencia marxista, fundado en 1956, que llegó a ser dirigido, entre muchos otros, por Agostinho Neto, quien tenía su sede en Zambia. El tercer movimiento de liberación fue la Unión por la Independencia Total de Angola (UNITA), fundada en 1966 bajo el liderazgo de Jonas Savimbi. Como resultado de este marco social, Portugal se vio obligado a mantener más de cincuenta mil efectivos militares en Angola a principios de la década de 1970²⁸.

En 1971, la UNITA aceptó un estatus secreto de colaboración con el comando

²⁸ Alves, Ana Cristina; Pereira, Ana Isabel; Ferreira, Catarina, *Guia do Mundo*, Lisboa, Trinova, 1998, pp. 574-575.

portugués de la Zona Militar del Este (ZML) en la "Operación Madeira", a través de la cual ayudó a las Fuerzas Armadas portuguesas a combatir los otros dos movimientos (MPLA y FNLA), una acción que fue considerada alta traición por estos dos movimientos de liberación. Con la creciente implicación de las Fuerzas Armadas portuguesas en Angola y en las demás colonias africanas (Mozambique, Cabo Verde, Guinea-Bissau y Santo Tomé y Príncipe), se creó un marco favorable en Portugal, marcado fundamentalmente por innumerables movimientos sociales de la sociedad portuguesa contrarios a la política de guerra, que merecieron una gran oposición por parte de los distintos movimientos de la sociedad civil. Como resultado en parte de este escenario, en 1974 se produjo la Revolución del 25 de abril, a través de un movimiento de las fuerzas armadas portuguesas que derrocaron al régimen dictatorial portugués. La inauguración de la Tercera República y la institucionalización de la democracia en Portugal tuvo un impacto considerable en Angola y en las demás colonias, con consecuencias inmediatas, pues condujo al fin de las guerras coloniales en las entonces provincias portuguesas de ultramar de África (Angola, Santo Tomé y Príncipe, Mozambique, Guinea-Bissau y Cabo Verde)²⁹.

En el caso de Angola, los Acuerdos de Alvor, firmados el 15 de enero de 1975, entre el Estado portugués y los tres principales movimientos de liberación angoleños: el Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA), la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) y el Frente Nacional de Liberación de Angola (FNLA), establecieron los parámetros para la distribución del poder en Angola. El 11 de noviembre se fijó como fecha de la independencia del país. Sin embargo, poco después de la firma de los Acuerdos de Alvor, impulsados por una enorme desconfianza, como resultado del interés de las grandes potencias mundiales (Estados Unidos y la URSS) en garantizar la aplicación de sus respectivas influencias, dejaron claro a sus respectivos movimientos de liberación que debían asumir el poder a todo coste y, en consecuencia, poner en práctica la respectiva línea ideológica, aunque este hecho supusiera el incumplimiento de los Acuerdos de Alvor, hecho que conduciría al estallido de una guerra civil.

Involucrados en este clima de profunda desconfianza, y con el apoyo militar y financiero de las dos superpotencias, se inició un conflicto armado para el control del

²⁹ Saraiva, José Hermano, *Historia Concisa de Portugal*, Mem Martins, Publicações Europa-América, 2003, p.365.

país. Así comenzó la guerra civil en Angola, que ya no era contra del régimen colonial portugués, sino entre los movimientos de liberación, que en mi opinión eran marionetas de intereses políticos e ideológicos de las dos grandes potencias que luchaban por la hegemonía mundial.

El fracaso de los acuerdos de Alvor se inicia con la inobservancia por parte de Portugal de la idiosincrasia de Angola, pues no se respetó la geografía humana del pueblo angoleño. Otro punto importante recae sobre los movimientos de liberación, que en ningún momento, antes durante y tras las negociaciones, estuvieron interesados en cumplir con los referidos acuerdos, porque tenían una agenda paralela y estaban convencidos de que obtendrían el apoyo externo necesario para alcanzar el poder, lo cual se puede concluir por las decisiones que tomaron, ocupando militarmente posiciones estratégicas de parte del territorio nacional y acelerando todos ellos su proceso de armamento durante la transición. Otro aspecto importante que influyó considerablemente en el mencionado fracaso fue la situación diferenciada de Angola, que una vez más Portugal no supo interpretar, porque a diferencia de lo que ocurrió en las otras antiguas colonias portuguesas, donde sólo había un movimiento que luchaba por la independencia, y con el que el nuevo gobierno portugués podía negociar una solución política más pacífica, la situación en Angola era mucho más compleja. Como se ha mencionado anteriormente, había tres movimientos armados rivales, con diferentes bases de apoyo, dependiendo de la situación ideológica que hubiera proporcionado la Guerra Fría. Estos movimientos tenían un poder bélico considerable y controlaban diferentes partes del territorio angoleño que en ningún momento accedieron a abandonar, incluso durante la vigencia de los acuerdos, sino que, por el contrario, buscaban fortalecerse. Además, no se puede olvidar que había soldados extranjeros en Angola que, ayudaban a fortalecer el poder de guerra de los movimientos armados de liberación³⁰.

Otro aspecto que merece una mención especial y que contribuyó claramente al fracaso del proceso de transición en Angola, es decir, la transición del régimen colonial a la independencia, tuvo que ver con el hecho de que el nuevo Gobierno de Portugal,

³⁰ Wheeler, Douglas; Péliissier, René, *História de Angola*, Lisboa, Edições Tinta-da-china, I edição, 2009, pp. 46-47.

tras la revolución del 25 de abril, siguió siendo bastante frágil, y creo que, de forma incauta y sin una lectura correcta del contexto, trató a lo largo de 1974 de promover un entendimiento mínimo entre los tres movimientos independentistas angoleños para lograr una transición pacífica y sin derramamiento de sangre.

Otra crítica que puede hacerse a la conducción de los Acuerdos de Alvor tiene que ver con el hecho de que la colonización portuguesa no exportó a las colonias las instituciones que existían en Portugal, ni los valores y principios democráticos y republicanos, lo cual, de haber tenido lugar, habría probablemente generado un proceso más eficiente, y habría proporcionado una base importante para el proceso de transición, una transición diferente, aspecto éste que se tratará más adelante con mayor detenimiento.

A pesar de la voluntad de Angola de avanzar hacia su independencia, había un elemento que el nuevo gobierno portugués debía tener en cuenta, que eran los más de 500.000 portugueses que residían en Angola. En mi opinión, esa fue quizás la razón principal por la que Portugal solicitó la garantía de un período de transición entre abril de 1974 y noviembre de 1975, cuando se celebrarían las elecciones generales para la elección de un gobierno y un parlamento en Angola, que culminarían con la declaración de independencia y la transferencia de la soberanía de Portugal al "pueblo angoleño", a partir del 11 de noviembre de 1975, hecho que nunca llegó a materializarse en la manera que se diseñó inicialmente en los Acuerdos de Alvor, porque a medida que los portugueses que vivían en Angola empezaron a abandonar el país, el papel de Portugal en el proceso de transición fue haciéndose menos intenso, y su liderazgo se hacía cada vez más frágil.

El 11 de noviembre de 1975, al final de más de una década de Guerra Colonial de Liberación Nacional (1961-1974), Angola proclamó su independencia y adoptó la designación de República Popular de Angola, por obra del entonces Presidente del MPLA, António Agostinho Neto.

António Agostinho Neto fue el primer presidente de la Angola independiente y decidió para la joven República el camino socialista, fundado en la doctrina marxista-leninista. Esta decisión, como ya hemos señalado anteriormente, tuvo que ver con los lazos de amistad y solidaridad que el MPLA desarrolló con el bloque socialista durante

la Lucha Armada por la Liberación Nacional (1961-1974), fruto del apoyo político-militar y financiero que recibió de la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y que se materializó fuertemente con la presencia cubana en Angola.

El interés de las dos grandes potencias mundiales de la época por Angola se debía, por una parte, a su necesidad de ampliar sus respectivas esferas de influencia y, por otra, a los recursos naturales que tenía Angola y a su privilegiada posición geopolítica. Ello las condujo a apoyar a los diferentes movimientos de liberación, que exacerbaron su desconfianza mutua debido a este elemento ideológico y político. Por ello, antes incluso de la independencia, antes de las “elecciones” previstas en los acuerdos de Alvor, estalló en Angola una guerra civil entre los tres movimientos de liberación, en parte también a causa de la incertidumbre y el miedo a los resultados de las elecciones, hecho que viene a confirmar que no había y nunca hubo condiciones objetivas y subjetivas para la celebración de elecciones en Angola. Como se ha indicado, durante el período colonial Portugal no exportó a Angola valores, principios e instituciones democráticos que permitieran sentar las bases para que los movimientos y sus actores políticos estuvieran preparados para este fin. Tampoco se creó un marco legal e institucional para la realización de las elecciones.

Con lo que se acaba de señalar no se pretende legitimarla opción antidemocrática que se adoptó, sino simplemente subrayar que un proceso de transición, como se ha explicado en el primer capítulo, debe tener en cuenta el conjunto de variantes específicas de la realidad sociocultural de un país, y no debería considerar suficiente la aplicación de una receta ya preparada, utilizada en las otras colonias, para una realidad compleja, como era el caso de Angola.

En razón de este contexto, los tres movimientos decidieron definitivamente abandonar los Acuerdos de Alvor, aunque no lo expresaron formalmente, lo que los llevó a declarar simultáneamente la independencia de Angola desde sus respectivas áreas de ocupación. Prevaleció la declaración de independencia proclamada por el MPLA, proclamada en la capital del país, tal como se estipulaba en los Acuerdos de Alvor, y que pronto mereció reconocimiento internacional, ya que las representaciones

diplomáticas tenían su sede en Luanda³¹.

2.2. Los desafíos de la República Popular de Angola, la adopción del monopartidismo y el proceso de transición democrática.

Sin olvidar la esencia del tema central de la presente pesquisa, que tiene una incidencia particular en la justicia transicional como mecanismo para establecer un nuevo paradigma de justicia para las sociedades que emergen de regímenes no democráticos y conflictos armados, debe recordarse que Angola ha experimentado estos los dos fenómenos, como ya se ha dicho. En este subcapítulo se describirá el contexto sociopolítico posterior a la independencia, así como las razones que motivaron algunas de las reformas introducidas en el proceso de transición democrática³².

Como recuerda Encarnación Fernández, la debilidad y el subdesarrollo de los estados se debe en gran medida a su pasado colonial, en el que la dependencia económica del exterior llevó a una construcción debilitada del tejido económico y social de los mismos, caracterizada por la existencia de fronteras artificiales, agrupando dentro de un mismo estado a varios grupos étnico-culturales con trayectorias históricas diferentes y, en otros casos, incluso dividiendo a un mismo grupo étnico en varios países. En algunos casos se crearon estructuras administrativas destinadas únicamente a explotar las divisiones entre los diferentes grupos étnicos, y cuando no lo hicieron, se aprovecharon otras diferencias sociales, que posibilitaron la manipulación de los factores étnicos, lo que dificultó la cohesión nacional en el período postcolonial. Finalmente, las estructuras económico-administrativas de las colonias fueron creadas y dirigidas esencialmente con el objetivo de satisfacer las necesidades de las metrópolis, como demuestra el hecho de que las instituciones y las estructuras económicas y administrativas que las potencias colonizadoras tenían en sus respectivas metrópolis no eran las mismas que las que existían o se crearon en las

³¹ Costa, Ilonka Dilvanio de Assis e, *The Angolan Political Process since the Beginning of the Colonial War*, Unión de Escritores Angoleños, Luanda, 2010, pp. 28-35.

³² Fernández, Encarnación, *¿Estados fallidos o estados en crisis?*, Comares, Granada, 2008, pp. 108-110.

colonias, lo que impidió que el continente africano contara con ciudadanos y líderes con la formación y preparación adecuadas, la infraestructura básica y el equipamiento adecuado para los retos del periodo postcolonial. Fue ésta una realidad totalmente distinta a la que se dio en las antiguas colonias de América: tal vez la experiencia en el continente americano haya influido para que no se repitiera en África.

La proclamación de la independencia de Angola hizo nacer el primer texto constitucional, con la denominación "Ley Constitucional de la República Popular de Angola" (LCRPA). El primer texto constitucional angoleño incorporó la influencia del constitucionalismo soviético, por las razones históricas ya señaladas. El texto constitucional consagró al MPLA como el único y legítimo representante del pueblo angoleño, otorgándole la dirección política, económica y social absoluta del país: ello supuso claramente despojar al nuevo país de la posibilidad de tener un sistema democrático, remitiendo a la clandestinidad a los demás movimientos de liberación, lo que dio lugar a que comenzaran a operar completamente al margen del sistema jurídico-político vigente en el país, generándose así los ingredientes necesarios para la eclosión de un conflicto armado.

En materia de derechos fundamentales el texto constitucional era bastante tímido y restrictivo por lo que respecta a las libertades fundamentales de carácter político. La Constitución plasmaba que el Presidente del MPLA era por inherencia el Presidente de la República, Jefe de Estado y Presidente del Consejo Revolucionario, con funciones políticas representativas.

La guerra civil, aunque comenzó antes de la independencia de Angola, se intensificó etapa partir de ella, pues se añadía otro factor de conflicto: el sistema económico (centralizado y planificado) y político (sistema socialista unipartidista) adoptado por la República Popular de Angola. La UNITA y el FNLA, ahora clandestinos, continuaron recibiendo de los Estados Unidos apoyo militar y financiero, y se decían luchar por la democracia, consolidada con una economía de mercado, es decir, por una economía capitalista para Angola. Sobre este asunto se volverá posteriormente, pero conviene señalar ahora que resulta muy dudoso que, de haber sido la UNITA o el FNLA quien hubiera alcanzado el poder, el resultado hubiera sido diferente. El conflicto duró veintisiete años (1975-2002), aunque hubo momentos de tregua que culminaron en momentos de transición, como se verá.

A finales de los años setenta el FNLA perdió su poder militar y el apoyo internacional de Occidente, que se concentró en la UNITA. Así, el conflicto armado pasó a tener como partes al Gobierno angoleño y a la UNITA, y se sostuvo con el apoyo extranjero recibido por ambas partes: el Gobierno con el apoyo de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Cuba, y UNITA con el creciente soporte de los Estados Unidos, a través de sus principales socios en la región, Sudáfrica y el antiguo Zaire (actualmente República Democrática del Congo).

El MPLA, partido gobernante de Angola desde 1975, tras la caída del Muro de Berlín (1989) y las crisis en Europa Oriental, que llevaron a la desintegración de la antigua URSS, abandonó la ideología marxista-leninista. En mayo de 1991, el Gobierno de la República Popular de Angola y UNITA firmaron los Acuerdos de Bicesse en Portugal, que marcaron el final de la primera fase de la guerra civil en el país. Aquí podemos hablar claramente de otro momento de justicia transicional en Angola, ya que los Acuerdos de Bicesse preveían un "acuerdo de alto el fuego", es decir, poner fin a un período de guerra civil, aunque no se alcanzó este objetivo, lo que exige plantearse si todos los elementos expuestos en el primer capítulo de este trabajo fueron realmente tenidos en cuenta, tanto por parte del Gobierno angoleño como por parte de la UNITA y de la comunidad internacional. Otro factor extremadamente importante, que entra en el ámbito de nuestro tema, se refiere al objetivo de los Acuerdos de Bicesse de garantizar el inicio del proceso de democratización en Angola, que conduciría inevitablemente a una revisión del texto constitucional y a un conjunto de reformas institucionales de carácter jurídico, político y económico. Debatiremos este tema y sus matices en el próximo subcapítulo.

2.3 Análisis de las reformas institucionales adoptadas para la transición democrática: dinámica e implicaciones

Con la firma de los Acuerdos de Bicesse, Angola vivió un período de transición democrática y constitucional, que se basó en varios momentos constitutivos, dando lugar a un nuevo orden constitucional, abriendo el espacio definitivo para el establecimiento del Estado democrático de derecho.

El primero de estos momentos, que se produjo incluso antes de la firma de los Acuerdos de Bicesse, llegó con la aprobación por la Asamblea Popular, compuesta hegemónicamente por el MPLA, de la Ley No. 12/91, de 6 de mayo, denominada Ley de Revisión Constitucional, instrumento legal que garantizaba la revisión del texto constitucional de 1975. Podemos señalar aquí las críticas sobre el proceso de transición, especialmente en la revisión del texto constitucional que se ha basado hegemónicamente por decisión del MPLA que detentaba en exclusiva los escaños parlamentarios. Este hecho dio lugar a un conjunto de deficiencias que, como veremos más adelante, condujeron a una nueva revisión constitucional en 1992, un poco más consensuada.

Por ahora, nos dedicaremos al análisis de la gran ruptura constitucional realizada en 1991, y dedicaremos el espacio correspondiente al análisis de las otras revisiones en la parte final de este subcapítulo. El hecho es que esta revisión fue de gran importancia para Angola, habiendo marcado claramente un divisor de aguas en nuestra historia constitucional³³. Esta importancia es claramente perceptible, teniendo en cuenta los cambios estructurales en el orden constitucional preexistente, cambiando radicalmente su identidad, a través de la consagración de un Estado democrático y de derecho, lo que podría demostrarse mediante los siguientes elementos: la supresión de la referencia expresa al MPLA como partido único y la inclusión de referencias claras a Angola como Estado democrático y un Estado de derecho, basado en la unidad nacional, a la dignidad de la persona humana, al pluralismo de la expresión, a la organización política basada en el respeto y la garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, tanto como individuos como miembros de grupos sociales organizados.

Otro aspecto totalmente innovador del nuevo texto constitucional se refiere a la consagración de la política multipartidista y al sufragio directo y universal en la elección de los miembros de los órganos políticos. En definitiva, se pusieron en

³³ Araújo, Raúl, "La evolución constitucional y las justificaciones de Angola", en Sousa Santos, Boaventura de; y Van-Dúnen, José (coords), *Sociedade e Estado em construção: desafios do direito e da democracia em Angola*, Almedina, Coimbra, 2012. pp.169-172.

marcha formalmente algunos ingredientes muy importantes para el establecimiento de la democracia en el país, aunque el proceso de transición política y las reformas institucionales necesarias no podían detenerse únicamente en el nivel formal. Lamentablemente, no se creó un marco institucional adecuado, destinado a eliminar el enorme partidismo en las estructuras estatales, aunque se reconoció que un proceso de transición necesita un período de maduración.

Un aspecto de carácter económico que supuso una clara ruptura con el sistema anterior fue el reconocimiento de la pluralidad de titulares de la propiedad, a saber, público, privado, mixto, cooperativo y familiar, contrariamente a lo que existía en el anterior texto constitucional, que sólo aceptaba la propiedad socialista y la planificación económica.

Otro aspecto, en el contexto de las reformas institucionales, fue la consagración formal del carácter no partidista de las Fuerzas Armadas, así como de otras instituciones públicas, buscando hacerlas republicanas. Se introdujo una referencia importante a la sociedad civil, destinada a garantizar una apertura democrática que permitiera la expansión de la participación organizada de todos los ciudadanos en la vida pública y política del país, con el reconocimiento y la protección de los derechos, libertades y garantías fundamentales de los ciudadanos que constituyen premisas de una sociedad democrática.

En consonancia con el marco constitucional entonces inaugurado en el país, y a fin de crear un marco legislativo favorable para su aplicación, se aprobaron otros instrumentos legislativos importantes:

- . Ley de Nacionalidad: Ley N° 13/91, de 11 de mayo;
- . Ley de Asociaciones: Ley n° 14/91, de 11 de mayo;
- . Ley de Partidos Políticos: Ley no. 15/91, de 11 de mayo;
- . Ley sobre el derecho de reunión y manifestación: Ley n° 16/91, de 11 de mayo;
- . Ley sobre el Estado de Sitio y el Estado de Emergencia: Ley N° 17/91, de 11 de mayo;

- . Ley de Prensa: Ley N° 22/91, de 15 de junio;
- . Ley de Huelga: Ley N° 23/91, de 15 de junio.

Es importante destacar que, en esta fase de democratización del país, el proceso transicional fue marcado por dos fases: la primera en 1991 y la segunda en 1992. Las razones expuestas a modo de crítica al proceso transicional angoleño desde la independencia, a saber, que no se observaron las premisas objetivas y subjetivas necesarias, es decir, que no fue creado un marco legal e institucional que pudiera viabilizar el sufragio, fueron cruciales para la quiebra de los Acuerdos de Alvor. Llegados a Bicesse, teniendo en cuenta los fantasmas de Alvor, se intentó crear un marco jurídico e institucional que permitiera una transición diferente. El proceso inicial que desembocó en la aprobación de la Ley no. 12/91, de 6 de mayo, fue hegemónicamente conducido por una de las partes, lo que resultó en la prevalencia acentuada de la voluntad del Gobierno angoleño antes de los acuerdos de Bicesse.

Después de Bicesse, la negociación trajo una serie de resoluciones que no encontraron suficiente apoyo en el texto anterior. Esto llevó a la necesidad de introducir una serie de cambios, impulsados por una serie de reformas institucionales esencialmente más consensuadas (negociadas) que requerían una segunda fase del proceso de transición, es decir, un segundo conjunto de reformas constitucionales. A pesar de los ajustes realizados como resultado del mayor consenso logrado, el proceso dio lugar a un nuevo conflicto armado, aunque durante su desarrollo (1992-2002) fue posible preservar las bases democráticas formalmente plasmadas en la Constitución. Es cierto que este conflicto armado debilitó la joven democracia angoleña, que había nacido con esta especie de malformación congénita, que tuvo un gran impacto en el debilitamiento de las instituciones democráticas, la supervisión y el control, poniendo así en peligro el proceso democrático y el aumento de los flagrantes niveles de corrupción e impunidad, aunque éste es un tema sobre el que volveremos más adelante.

El año 1992 trajo consigo, como ya hemos dicho, la segunda fase del proceso de transición, con la aprobación de una nueva Ley de Revisión Constitucional, la Ley 23/92, de 16 de septiembre, un texto más desarrollado que el de la Ley 12/91, de 6 de mayo.

La nueva ley introdujo ajustes puntuales, entre los que destacan los siguientes: la nueva denominación “República de Angola”, en lugar de “República Popular de Angola”; la adopción del paradigma del Estado democrático y el Estado de derecho; el fortalecimiento de la protección de los derechos fundamentales; la separación de poderes del Estado, con un sistema de gobierno semipresidencial; y la creación de un Tribunal Constitucional, con funciones de control de la constitucionalidad. El nuevo texto constitucional tenía por objeto el esclarecimiento del sistema político, la separación de funciones y la interdependencia de los órganos de soberanía, así como el esclarecimiento del estatuto y las garantías de la Constitución, de conformidad con los principios de un Estado democrático y de derecho, así como la necesidad de un régimen jurídico claro en relación con el sistema político³⁴.

Contrariamente a la Ley de Revisión Constitucional de 1991, la revisión llevada a cabo en 1992 profundizó un conjunto de principios fundamentales ya establecidos por esa primera ley, completándola, ya que añadió nuevos institutos, amplió el catálogo de derechos y suprimió elementos simbólicos del régimen anterior.

Paralelamente a la aprobación de la Ley de Revisión Constitucional de 1992, con vistas a definir un marco jurídico para la realización de las primeras elecciones en Angola, se aprobó un nuevo paquete legislativo, consistente en los siguientes cuerpos jurídicos:

- Ley Electoral: Ley nº 5/92, de 16 de abril;
- Ley de Observación Internacional: Ley Nº 6/92, de 16 de abril;
- Ley del Consejo Nacional de Comunicación Social: Ley Nº 7/92, de 16 de abril;
- Ley sobre el derecho de antena y el derecho de respuesta y réplica Política de los Partidos Políticos: Ley No. 8/92, de 16 de abril;
- Ley Reguladora del Ejercicio de la Actividad de Radiodifusión: Ley nº 9/92, de 16

³⁴ Gouveia, Jorge Bacelar, “O Constitucionalismo de Angola e a sua Constituição de 2010”, *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, Año 9, nº 3, 2017, pp. 228-229.

de abril.

De esta manera, se pudo formar un nuevo marco político, constitucional y legal, totalmente diferente al que caracterizó a la I República de Angola (1975) y a la primera fase del período de transición democrática. Sobre la base de las reformas llevadas a cabo, Angola estableció claramente su segunda República. Así, con la aprobación de la Ley de Reforma Constitucional, Ley 23/92, de 16 de septiembre, que consolidó el proceso de transición, marcando así el inicio de un nuevo ciclo, que permitiría la celebración de las primeras elecciones pluripartidistas y presidenciales, previstas para los días 29 y 30 de septiembre de 1992.

No es posible abordar ahora en profundidad la totalidad del texto constitucional de 1992, así como las demás reformas institucionales realizadas. El texto constitucional de 1992 contenía algunas imperfecciones, entre ellas la relativa a quién estaba a cargo del Gobierno, hecho que no fue suficientemente aclarado en ese texto, pero, como escribió Bacelar Gouveia, "no siendo tal vez un texto perfecto o ni siquiera técnicamente suficiente, las leyes nº 12/91 y nº 23/92, sin duda cumplieron con la misión histórica de establecer las bases jurídico-constitucionales que permitieron el inicio seguro de la transición democrático-constitucional"³⁵.

Estos hechos trajeron a Angola una serie de reformas institucionales de carácter político, económico y social, y el Gobierno y UNITA se comprometieron en la mesa de negociaciones a un "alto el fuego" completo e inmediato, un factor importante para nuestro enfoque en el campo de la justicia transicional.

Uno de los hechos críticos de este proceso de transición fue el aislamiento de la sociedad civil y su participación residual a lo largo del mismo. Como tuvimos la oportunidad de destacar en el primer capítulo, la participación de la sociedad civil es fundamental. Así, desde los Acuerdos de Alvor, las instituciones sociales angoleñas han resultado deslegitimadas, ya que se declaró categóricamente que los tres movimientos de liberación nacional eran los únicos representantes legítimos del pueblo angoleño. Durante el proceso de transición, a pesar del surgimiento de otros partidos políticos, sólo prevaleció la voluntad de los dos contendientes beligerantes. Esto ha

³⁵ Ibidem.

debilitado a la sociedad civil, dejándola en un papel residual. Lo mismo puede decirse de la prensa totalmente ideologizada, las universidades, los sindicatos y otras instituciones cívicas.

Una vez que se dieron a conocer los resultados finales de las elecciones legislativas, el MPLA ganó con el 53,74% de los votos, seguido por UNITA con el 34,10% de los votos. El MPLA obtuvo 129 diputados, UNITA 66 diputados, el Partido de Renovación Social 6 diputados, FNLA 5 diputados, el Partido Liberal Democrático 3 diputados, mientras que el Partido de Renovación Democrática (PRD), el Partido de la Alianza de Trabajadores y Jóvenes Campesinos de Angola (PAJOCA), el Partido Democrático Angoleño para el Progreso / Alianza Nacional (PDP-ANA), el Partido Democrático Nacional de Angola (PNDA), el Foro Democrático Angoleño (FDA), el Partido Socialdemócrata (PSD) y la Coalición Democrática de Angola (AD) elegirían cada uno a un diputado. El Partido Angoleño Independiente (PAI), el Partido Liberal Democrático Angoleño (PDLA), el Partido Socialdemócrata Angoleño (PSDA), el Partido Reformista Angoleño (PRA), la Convención Nacional Democrática de Angola (CNDA) y el Partido Democrático Angoleño (PDA) no obtuvieron diputados. En cuanto a las elecciones presidenciales, José Eduardo dos Santos, candidato a la presidencia por el MPLA, recibió el 49,5% de los votos. Mientras que Jonas Savimbi, el candidato de UNITA obtuvo el 40,5% de los votos, lo que los llevaría a una segunda vuelta, que nunca tuvo lugar, por las razones que explicaremos a continuación³⁶.

Los resultados fueron impugnados por UNITA, alegando fraude electoral, y una vez más el país se sumió en una guerra civil más sangrienta y fratricida, que causó más de 500 000 muertos y alrededor de 4 millones de personas desplazadas, así como unos 200 000 refugiados³⁷.

De hecho, el número de desplazados y refugiados aumentó, el hambre y la pobreza se intensificaron, y también se expandió la destrucción de las pocas infraestructuras de que disponía el país, sumergiéndolo en una crisis humanitaria sin precedentes, debilitando las instituciones y, en consecuencia, posponiendo el tan anhelado sueño de la consolidación democrática. Desde entonces, hubo otros intentos de negociación, entre los que destaca el Protocolo de Lusaka, que dio lugar al GURN

³⁶ <http://www.cne.ao/estatistica1992.cfm>. Fecha de la última consulta: 15 de julio de 2019.

³⁷ Pearce, Justin, *La guerra civil en Angola (1975-2002)*, Lisboa, Tinta da China, 2017, p. 246.

(Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional), que analizaremos más adelante, pero los diferentes intentos de poner fin al conflicto fueron repetidamente infructuosos.

En resumen, a partir de lo expuesto hasta ahora, es posible identificar y sistematizar los cuatro períodos esenciales que caracterizaron al Estado angoleño independiente en relación con las reformas institucionales de la transición democrática:

a) 1975-1991: Estado centralizado con sistema monolítico de partido único de matriz socialista, formalmente consagrado en la Ley Constitucional angoleña (LCA), con un régimen monista basado en el principio de la unidad de poder.

b) 1991-1992: ruptura constitucional con el régimen de partido único. Se adopta un sistema democrático multipartidista. Los acuerdos de Bicesse, que buscaban poner fin al conflicto armado surgido en el país con el establecimiento de la I República, también marcaron el nacimiento de la II República, consolidada con el régimen político establecido y la celebración de las primeras elecciones presidenciales y legislativas en 1992. Ya en 1996 se aprobó una nueva revisión constitucional de la Ley 23/92, de 16 de septiembre, mediante la Ley 18/96, de 14 de noviembre, que se centró en tres aspectos fundamentales:

1. Prorrogar el mandato de los miembros de la Asamblea Nacional³⁸ elegidos en 1992. En virtud de ello, los diputados permanecieron en el cargo a pesar de la situación de guerra en el país, y las elecciones se celebraron tan pronto como terminó el conflicto armado.
2. Reconocer el GURN³⁹. El Protocolo de Lusaka, firmado en noviembre de 1994, corrigió algunos de los déficits que se habían registrado en los Acuerdos de Bicesse. El GURN tenía por objeto asignar carteras ministeriales a los partidos representados en el Parlamento angoleño; así, UNITA estaba a cargo de cuatro

³⁸ A pesar de la continuidad del conflicto armado, hubo una división en la UNITA, que se llamó a sí misma el Ala Belicosa (que continuó con el conflicto armado), mientras que el Ala Renovada aceptó los resultados de las elecciones y ocupó escaños en la Asamblea Nacional.

³⁹ El Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional fue establecido en 1997 durante la guerra civil, como resultado de otro acuerdo de paz, en este caso el Protocolo de Lusaka. El GURN estaba integrado por 28 ministros y 43 viceministros, reunía a diferentes fuerzas políticas con escaños parlamentarios, incluida la UNITA, y tenía la misión de crear las condiciones para el establecimiento de la paz y la estabilización democrática del país.

ministerios (Salud, Hospitalidad y Turismo, Comercio y Geología y Minería), así como de siete viceministros, tres gobernadores provinciales, cinco vicegobernadores, cinco embajadores y algunos administradores municipales.

3. Finalmente, condicionar la celebración de elecciones generales no sólo a las condiciones de facto de la estabilidad político-social (cese del fuego), sino también a la aprobación de la futura Constitución de la República, lo que significaba que las próximas elecciones tendrían que ir precedidas de la aprobación de un nuevo texto constitucional, hecho que no se produjo, por las razones que veremos a continuación.

c) 2002-2008: consolidación y estabilización del proceso político democrático. Con el fin de la guerra civil en 2002 (con la muerte en combate del líder de UNITA Jonas Savimbi), se inició un nuevo proceso de transición política y consolidación de la democracia. En 2005 se aprobó la Ley de Revisión Constitucional, Ley nº 11/05, de 21 de septiembre, esta vez ya en un clima de paz interna, alcanzado en 2002, con la firma de los Acuerdos de Paz de Luena, que se centró en el punto de renunciar a la aprobación previa de la futura Constitución para la celebración de elecciones, ganadas de nuevo por el MPLA con una victoria significativa, con más de dos tercios de los votos, obteniendo así una mayoría cualificada de votos que permitió promover una revisión constitucional, hecho que se materializó en 2010.

d) 2008-2019: la transición política, a través del proceso continuo de promoción y fortalecimiento de los mecanismos nacionales para la consolidación del proceso democrático. En 2010 se aprobó un nuevo texto constitucional. El MPLA ganó las elecciones parlamentarias de septiembre de 2008, una victoria que también se repitió en las elecciones generales de 2012 y 2017. Actualmente, existe el compromiso de celebrar las primeras elecciones municipales en 2020 para institucionalizar el gobierno local, que ha sido aplazado en varias ocasiones, ya que es un elemento clave para la descentralización política y administrativa del Estado.

III. EL PROCESO DE PAZ Y RECONCILIACIÓN EN ANGOLA: UN ANÁLISIS CRÍTICO

En el capítulo anterior expusimos el proceso de transición democrática en Angola, con un breve enfoque en las razones que llevaron a la opción político-ideológica de la I República. En este capítulo dedicaremos especial atención al proceso de paz y reconciliación nacional desde Bicesse (1991), pasando por Lusaka (1994) y finalizando en los Acuerdos de Paz de Luanda (2002), procediendo al debido análisis crítico. Podemos decir que el proceso de paz angoleño es un caso de estudio interesante, porque ha sido el resultado de acuerdos sucesivos, acompañados de varios ajustes a lo largo del camino, en relación con el cual se intentará destacar los avances y retrocesos, así como las imperfecciones y ciertas virtudes, que ahora se pasará a presentar. Aunque ya hemos mencionado algunos hechos históricos en el capítulo anterior, volveremos a examinarlos desde otro ángulo, más detalladamente, con referencia a la doctrina, así como al contenido de estos Acuerdos de Paz.

3.1 Evolución histórica

Aunque la guerra civil angoleña haya terminado en 2002, el proceso de paz y reconciliación nacional no ha terminado: aún queda un largo y arduo camino por delante, lo que no significa que no se hayan hecho progresos considerables, porque el proceso transicional angoleño tiene sus logros en comparación con muchos países africanos.

Entre 1961 y 1974, los movimientos de liberación emprendieron una lucha armada contra su colonizador, Portugal, para lograr la tan esperada independencia, que fue finalmente señalada con la firma de los Acuerdos de Alvor, en Portugal, el 15 de enero de 1975, que marcó el fin del conflicto entre Portugal y los movimientos de liberación antes mencionados. El 11 de noviembre de ese mismo año se proclamó la

independencia en las circunstancias ya expuestas, por lo que no es necesario entrar nuevamente en detalles.

Un aspecto del proceso de reconciliación que no se ha abordado hasta ahora, y al que se hará una referencia muy breve ahora, se refiere a la situación en Cabinda⁴⁰. La situación en Cabinda nunca fue el principal temor para el Gobierno angoleño, ya que éste controlaba la provincia política y militarmente: las guerrillas independentistas estaban aisladas en los bosques y no tenían suficiente capacidad militar para amenazar el control de la provincia⁴¹. No podría decirse lo mismo respecto de la UNITA, que, como hemos visto antes, era capaz de controlar una parte considerable del territorio nacional y tenía una capacidad militar notable. En 2006 se firmó otro acuerdo de paz con el movimiento guerrillero separatista Frente para la Liberación del Enclave de Cabinda (FLEC), en el enclave de Cabinda. Este acuerdo continúa en vigor.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 provocaron un cambio en la visión del Terrorismo por parte de los Estados Unidos, que los llevó a revisar el apoyo a los grupos militares de todo el mundo, también de Angola. Esto llevó a la retirada del apoyo a UNITA, aislando a su líder Jonas Savimbi.

El acuerdo de alto el fuego entre el Gobierno y UNITA, conocido como los Acuerdos de Paz, se firmó en abril de 2002 y se consideró un memorando complementario del Protocolo de Lusaka. Como resultado de la firma de los Acuerdos de Paz, UNITA acuarteló a sus militares en poco más de un mes, y no hubo ningún proceso de liberación de prisioneros, lo que significa que fueron eliminados o

⁴⁰ Una provincia situada en el norte de Angola, descontinuada del territorio angoleño, con enormes recursos energéticos (gas, petróleo) y biodiversidad (tiene el segundo bosque cerrado más grande del mundo), y entre la República del Congo y la República Democrática del Congo. A finales de 1974, la región de Cabinda fue atacada por un grupo minoritario separatista, el Frente de Liberación del Enclave de Cabinda-FLEC. El hecho de que este movimiento no reconociera el Tratado de Alvor como movimiento de liberación nacional se consolidó con su exclusión de los Acuerdos de Alvor, lo que los llevó a reclamar la independencia de Cabinda de Angola a partir de esa fecha, contando con la ayuda del ejército del entonces Zaire (hoy República Democrática del Congo).

⁴¹ Para más información sobre el Proceso de Paz de Cabinda, se recomienda consultar la tesis doctoral de Miguel César Domingos Bembe titulada "Compartir el poder en el enclave angoleño de Cabinda: modelo y proceso", con bases sólidas y objetividad analítica sobre el tema. OJO: CITAR DÓNDE PUEDE SER CONSULTADA.

incorporados a sus filas. El Gobierno y UNITA completaron el desarme y la desmovilización de todas las tropas en sólo cinco meses⁴².

Se invitó a las Naciones Unidas y a la Troika de Observadores⁴³ a seguir el proceso desde su elaboración hasta su firma durante 45 días. Según Rafael Marques, el proceso también incluyó la indicación por parte de UNITA de los cuadros que ocuparían los puestos en el aparato del Estado. UNITA se comprometía a abandonar la guerrilla y a establecerse únicamente como partido político, pidiendo disculpas a los angoleños por el sufrimiento causado por su participación en la guerra civil.

En septiembre de ese mismo año, mientras el Gobierno y la UNITA llevaban a cabo el proceso de reconciliación nacional y consolidación de la paz, es decir, en el contexto de la justicia de transición, la sociedad civil que siempre había sido alejada del proceso ahora hacía lo que le correspondía, ya que se presentaba como parte interesada, a través de diversas reuniones destinadas a crear una plataforma de entendimiento para el proceso de paz y reconciliación nacional. Así, se presentó en Luanda el proyecto de programa de paz y reconciliación de la sociedad civil, en el que se formulaban los dos siguientes ejes:

- a) la importancia de la participación de todos los angoleños en el proceso.
- b) la necesidad de un compromiso fundamental para con las grandes víctimas del conflicto, como los refugiados y desplazados, los huérfanos de guerra y los soldados mutilados o desmovilizados.

Los detalles de los Acuerdos de Paz firmados en 2002 entre el Gobierno y UNITA, así como los dos acuerdos anteriores (Bicesse y Lusaka), incluida la Conferencia de Gbadolite, se abordarán a continuación con algo más de profundidad.

3.2 Estructura y contenido de los diferentes memorandos de entendimiento a lo largo del proceso de transición en Angola

3.2.1 Los Acuerdos de Bicesse y su contexto

⁴² Marques, Rafael. Las raíces de la violencia en África. The case of Angola", *New Africa y CEA-Centro D'Estudis Africans*, Barcelona, 2003, págs. 87-89.

⁴³ compuesto por los Estados Unidos, Rusia y Portugal

Antes de hablar directamente de los Acuerdos de Bicesse, sería importante hacer referencia a una importante cumbre internacional, que fue la Conferencia de Gbadolite, celebrada el 22 de junio de 1989 en el Zaire, en presencia de dieciocho Jefes de Estado africanos, denominada Cumbre de la Paz en Angola, que contó también con la presencia de Jonas Savimbi, Presidente de la UNITA, y en la que se tomó la decisión de imponer un alto el fuego que entraría en vigor dos días después, el 24 de junio de 1989. Podemos afirmar que Gbadolite fue uno más de los mecanismos para intentar encontrar una solución al conflicto armado angoleño.

Así, los más optimistas sobre la importancia de la Conferencia de Gbadolite para el proceso de paz angoleño dicen que a partir de esta conferencia se pusieron en marcha las premisas para el proceso de diálogo y, lo que es más importante, que dicha conferencia permitió la primera reunión entre el Presidente de la República Popular de Angola y el líder de la UNITA, transmitiendo claramente al mundo que el problema de Angola implicaría un diálogo directo entre las dos partes y una mediación imparcial⁴⁴.

Según Jorge Valentim, las negociaciones no prosperaron debido a una flagrante disonancia de agendas: mientras la UNITA pretendía dirigir el diálogo hacia temas de naturaleza política, es decir, la transición democrática del país, el Gobierno angoleño, a su vez, sólo dirigió su agenda hacia la necesidad de un alto el fuego inmediato, con el consiguiente exilio "voluntario" y temporal del Presidente de UNITA⁴⁵.

Uno de los aspectos que marcaron el punto muerto de Gbadolite fue la ausencia de un documento escrito firmado por los Jefes de Estado africanos presentes en la Conferencia, así como la difusión ineficaz del contenido de estas negociaciones a la prensa internacional. En mi opinión, el grado de secreto que se buscaba resultó crucial para crear un clima de enorme desconfianza entre las partes implicadas en el conflicto angoleño. Otro aspecto importante, ya mencionado en el capítulo anterior, fue una vez más la exclusión de la sociedad civil en este proceso de negociación.

⁴⁴ San Valentín, Jorge Alicerces; *El camino hacia la paz y la reconciliación nacional, De Gbadolite a Bicesse (1989-1992)*, 1ª edición, Luanda, Edições Mayamba, 2010, pp. 41-42.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 55.

En vista de las deficiencias que hemos señalado anteriormente, no pasó mucho tiempo hasta que comenzaron las violaciones constantes del compromiso de cesación del fuego negociado en Gbadolite. En vista de la escalada del conflicto armado y del empeoramiento de la situación humanitaria, el Gobierno de los Estados Unidos decidió desempeñar un papel más importante en la búsqueda de una nueva plataforma para las negociaciones de paz en Angola. La hegemonía de Estados Unidos como potencia vencedora de la Guerra Fría le permitió asumir este papel en el proceso, que se inició con el desplazamiento a Angola, en noviembre de 1989, del subsecretario estadounidense de Asuntos Africanos, Warren Clark.

Esta decisión de los Estados Unidos fue crucial para la reubicación del proceso de negociación en Portugal: a partir de ese momento se iniciaron conversaciones en Luanda y Lisboa con cada una de las partes del conflicto armado, y la cuestión de la democratización del país se hizo cada vez más sólida. En cuanto a UNITA, su líder, Jonas Savimbi, realizó un viaje a Portugal en febrero de 1990, con el fin de evaluar las modalidades y estrategias más adecuadas para el proceso de paz en Angola, sin descartar la posibilidad de garantizar el apoyo y la simpatía de la clase política portuguesa, que era la principal caja de resonancia para el Occidente de lo que estaba ocurriendo en Angola. Claramente, se inició la búsqueda de apoyo internacional, ahora con recurso a la diplomacia.

Un aspecto que al que intencionadamente no se ha hecho referencia anteriormente, tiene que ver con el hecho de que el primer Presidente angoleño, Agostinho Neto, falleció en septiembre de 1979 en Moscú, víctima de una prolongada enfermedad, habiendo asumido en su lugar, en ese mismo año de 1979, un joven de 37 años, José Eduardo dos Santos, que asumió la presidencia a través de una cooptación del Buró Político del MPLA. Fue el resultado del contexto geopolítico de la época, ya que la principal fuente de apoyo del Gobierno angoleño había desaparecido y, presionado por los Estados Unidos, a través del poder militar ascendente de la UNITA. Así, el Presidente de la República Popular de Angola, en su mensaje de finales de año de 1989, afirmó su confianza en el Plan de Paz para Angola y dio muestras claras de la necesidad de abrir el Estado a la participación de todos los angoleños, independientemente de su ideología política, señalando la tan esperada transición

democrática que conduciría a los Acuerdos de Bicesse⁴⁶. Este pronunciamiento marcó la antecámara de las primeras elecciones en Angola, que acercaron la reivindicación de UNITA.

Para lograr un resultado diferente en Bicesse sería necesario redoblar la participación diplomática en muchos países a fin de dar mayor credibilidad a las negociaciones del proceso de paz y reconciliación nacional en Angola. Como resultado, fue posible obtener garantías de que las negociaciones incluirían cuestiones políticas y militares. Durante el período que marcó el proceso de negociación se produjeron intensas reuniones de negociaciones, hasta el día en que la orden de cese del fuego fue decretada por UNITA, la cual fue autorizada desde Bruselas, capital de Bélgica, por Jonas Savimbi, en mayo de 1991, días antes de la firma de los Acuerdos de Bicesse.

Como resultado de este escenario, las armas de ambos bandos fueron silenciadas y Generales de las Fuerzas Armadas Populares para la Liberación de Angola (Gobierno) y de las Fuerzas Armadas para la Liberación de Angola (UNITA) se reunieron para acordar la desmovilización y creación de las Fuerzas Armadas Angoleñas (FAA). Con todos estos hechos y después de una larga guerra civil entre angoleños con intervenciones extranjeras, el Presidente de la República Popular de Angola, José Eduardo dos Santos, y el Presidente de UNITA, Jonas Malheiro Savimbi, firmaron solemnemente los Acuerdos de Bicesse, en Portugal, el 31 de mayo de 1991. Para prestigiar estos acuerdos estuvieron presentes distintas personalidades políticas internacionales, destacando el entonces Primer Ministro del país mediador, Aníbal Cavaco Silva; el Secretario de Estado norteamericano, James Baker III; el Ministro de Asuntos Exteriores de la URSS; y el Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar.

Los Acuerdos de Bicesse permitieron el establecimiento de una Comisión político-militar conjunta. Gracias a Bicesse, se estableció una línea telefónica ininterrumpida entre el Presidente de la República Popular de Angola y el Presidente de la UNITA, lo que impulsó la interacción entre las dos partes, que se materializó en

⁴⁶ Comeford, Michael, *O Rosto Pacífico de Angola. Biografia de Um Processo de Paz (1991-2002)*, Luanda, 2005, pp. 27-29.

otras reuniones entre ambos que hicieron posible un cierto acercamiento entre las partes.

También cabe destacar la creación del Comando Superior de las Fuerzas Armadas de Angola (CSFAA), que, como ya hemos mencionado, tenía por objeto garantizar la participación de las FALA y las FAPLA en el ejército nacional, que se denominaría Fuerzas Armadas de Angola. Otros hechos derivados de Bicesse, además del alto el fuego bilateral, fue el acuartelamiento de las tropas de UNITA, la formación de las nuevas Fuerzas Armadas, la desmovilización de las tropas no solicitadas o excedentarias, el restablecimiento de la administración del Estado en las zonas controladas por UNITA y las elecciones pluripartidistas y presidenciales, así como la puesta en marcha de la "Opción Triple Cero"⁴⁷.

A la luz de lo anterior, podríamos preguntarnos las razones que llevaron al estallido de un nuevo conflicto, que violó los Acuerdos de Bicesse. Como afirmó Margareth Anstee, entonces representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Angola, "el fracaso del Acuerdo de Bicesse se resume en los siguientes factores: 1º la débil, si no la falta de voz de la ONU en los Acuerdos, que sólo fue invitada posteriormente a formar parte de la fase de implementación, cuando se suponía que debían ser responsables de la conducción del proceso; 2º El papel dado a la ONU por los firmantes de los Acuerdos de Bicesse era sólo un papel de "verificador", imponiendo así limitaciones significativas, habiendo restringido su capacidad de respuesta cuando la situación cambió de forma tan dramática a finales de 1992; 3º La falta de generosidad financiera para ayudar a asegurar la paz, es decir, que la Misión de la ONU se llevó a cabo con muy pocos recursos. La gestión de la transición a la democracia fue problemática en muchos sentidos, especialmente la idea de que el vencedor se quedaría con todo tampoco contribuyó a la consolidación de una transición sin sobresaltos hacia un Estado democrático"⁴⁸. A pesar de los atentos argumentos de Astee, en el próximo subcapítulo se presentarán otros argumentos.

⁴⁷ Que obligó a la comunidad internacional a poner fin al apoyo militar (armas) a ambas partes tan pronto como hubo un alto el fuego y un calendario para las elecciones.

⁴⁸ Anstee, Margareth Joan, *Órfão da Guerra Fria: Radiografia do Colapso do Processo do Paz Angolano 1992-1993*, 1ª Edición, Porto, Editora Campo das letras, 1997, pp. 40-41.

3.2.2 Protocolo de Lusaka

Tras el fracaso de los Acuerdos de Bicesse, Angola experimentó un nuevo conflicto armado, como ya se ha señalado, y las fuerzas militares de UNITA, que no se habían desmovilizado completamente, continuaron con sucesivos ataques en algunas zonas, en particular en la parte meridional del país. De hecho, durante este proceso, las negociaciones se volvieron cada vez más frágiles, pero experimentaron una nueva dinámica cuando Portugal dejó de ser mediador y este papel pasó a ser desempeñado por la ONU.

En primer lugar, como hemos dicho antes, fue con la representante especial de la ONU Margareth Anstee, que intentó desesperadamente negociar un alto el fuego, pero sin éxito. La situación en Angola experimentó una nueva dinámica a raíz del nombramiento de un nuevo Representante Especial de las Naciones Unidas, el diplomático maliense Alioune Blondin Beye, que conoce profundamente la idiosincrasia del pueblo africano. Este importante elemento dio impulso al proceso de paz, que se reanudó en Lusaka.

Cabe anticipar que el Protocolo de Lusaka tuvo importantes limitaciones: no debemos olvidar que tuvo como principal elemento inspirador los Acuerdos de Bicesse, a los que se introdujeron algunas innovaciones importantes, como el reparto del poder (GURN), la no celebración de elecciones antes de concluir todo el proceso militar, la aplicación del proceso de paz y el envío de una fuerza de cascos azules de las Naciones Unidas de 7.000 efectivos a Angola.

El Protocolo de Lusaka fue firmado en Zambia en noviembre de 1994 entre el Gobierno de la República de Angola y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), bajo la mediación de las Naciones Unidas, representada por el Representante Especial del Secretario General de la ONU en Angola, Alioune Blondin Beye. A los Acuerdos asistió la troika de observadores del proceso de paz, cuya composición ya hemos explicado. Los principales objetivos del Protocolo de Lusaka fueron:

- a) completar la aplicación de los Acuerdos de Bicesse alcanzando el alto el fuego.
- b) El cese bilateral y efectivo de las hostilidades y de todos los movimientos ofensivos y acciones militares en todo el territorio nacional.
- c) La repatriación de todos los mercenarios presentes en Angola.
- d) La libre circulación de personas y mercancías.
- e) La recogida, almacenamiento y custodia por las Naciones Unidas de las armas de la UNITA.
- f) Alcanzar un funcionamiento regular y normal de las instituciones resultantes de las elecciones celebradas los días 29 y 30 de septiembre de 1992 (Gobierno y Asamblea Nacional).
- g) La conclusión del proceso electoral, con la celebración de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales.
- h) El establecimiento de una paz justa y duradera en el marco de una reconciliación nacional genuina y sincera.
- i) La estandarización de la Administración del Estado, a través de la asunción por el Gobierno de Angola de la gestión de todos los activos y territorios del Estado.
- j) La asignación a la UNITA de instalaciones partidarias adecuadas y residencias apropiadas para sus dirigentes, de acuerdo con las posibilidades existentes.
- k) La participación de elementos de UNITA en los diferentes sectores de actividad de la Administración Pública, en los términos del referido Acuerdo.
- l) La participación de elementos de UNITA en el gobierno central, provincial y local, en misiones diplomáticas en el extranjero, en la Asamblea Nacional y en la Policía Nacional a nivel directivo.

Los Acuerdos de Lusaka también definieron el marco de las principales

acciones del proceso de paz y reconciliación nacional para Angola, en particular:

- a) La aceptación de todos los angoleños, independientemente de sus afiliaciones partisanas o diferencias religiosas, raciales o étnicas, de vivir en la misma patria en un espíritu de hermandad y tolerancia;
- b) el respeto de las normas del Estado de derecho, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales tal como se definen en la legislación nacional vigente y en los diferentes instrumentos jurídicos internacionales en los que Angola es parte, incluidas las disposiciones pertinentes de los Acuerdos de Bicesse y del Protocolo de Lusaka;
- c) la implementación del proceso de descentralización y desconcentración administrativa del país;
- d) la condena del uso de la violencia como medio para resolver disputas o conflictos entre las diversas fuerzas que componen la sociedad angoleña, que deben resolverse por medios pacíficos;
- e) la utilización de los medios de comunicación para contribuir a la pacificación de los espíritus en apoyo del proceso de coexistencia, reconciliación nacional y consolidación del proceso democrático,

Uno de los puntos más delicados del Protocolo era la referencia expresa a que, en nombre de la paz y la reconciliación nacional, todos los angoleños deberían perdonar y olvidar los daños causados por el conflicto armado, y mirar al futuro con tolerancia y confianza. Para ello, las instituciones competentes concederían una amnistía en los términos de la Ley Constitucional vigente, por todos y cualesquiera actos ilícitos cometidos por cualquier persona durante el período anterior a la firma del Protocolo de Lusaka, incluidas las violaciones más bárbaras de los derechos humanos.

Durante la aplicación de los Acuerdos de Lusaka, Alioune Blondin Beye murió en un accidente aéreo, lo que supuso un duro golpe para el proceso de paz, que quedó sin liderazgo. Las partes continuaron violando sus obligaciones, socavando cualquier posibilidad de entendimiento, lo que fue consumado por la declaración del Presidente angoleño, José Eduardo dos Santos, en diciembre de 1998, quien afirmó que "la única manera de lograr la paz sería la guerra", e hicieron un llamamiento para que se pusiera

fin a las negociaciones y se retirara de inmediato la MONUC⁴⁹.

En febrero de 1999, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió retirar lo que quedaba de sus fuerzas de mantenimiento de la paz, manteniendo sólo una pequeña misión en Luanda para observar los acontecimientos políticos y promover la defensa de los derechos humanos. Para Comerford, el fracaso del proceso de paz de Lusaka se debió no sólo a la mala fe de UNITA, sino también a la estrategia de las Naciones Unidas de no revelar públicamente las frecuentes violaciones de los acuerdos, la falta de transparencia y el propio fracaso de las Naciones Unidas a la hora de aplicar las sanciones impuestas a UNITA, lo que socavó cualquier intención, tanto de UNITA como del Gobierno de Angola, de respetar el Protocolo de Lusaka⁵⁰.

3.2.3. Acuerdos de paz de 2002

Tras el fracaso del Protocolo de Lusaka, el conflicto angoleño tuvo su peor fase, con el Gobierno y la UNITA dotados de un sofisticado arsenal militar, que elevó la dimensión fratricida del conflicto armado, generando una inevitable crisis humanitaria. El marco político y el curso del conflicto armado cambiaron completamente el 22 de febrero de 2002, con la muerte en combate del líder de UNITA, Jonas Savimbi, abriendo así un nuevo escenario para una paz definitiva para Angola. A partir de ese momento, en las semanas posteriores a la muerte del entonces presidente de UNITA, se dieron importantes señales y acciones concretas, entre ellas el alto el fuego que entró en vigor a medianoche del 13 de marzo de 2002, en el marco de un plan de quince puntos elaborado por el Gobierno para garantizar la paz.

Las cuestiones más específicas abordadas en el plan fueron la desmilitarización de UNITA y su reestructuración como partido político legítimo, una amnistía general para promover la reconciliación nacional, el restablecimiento de la administración del Estado en todo el territorio, la aprobación de una nueva constitución, la preparación de

⁴⁹ Wheeler, Douglas; Pélissier, René, *História de Angola*, cit., p. 369.

⁵⁰ Comerford, op. cit., pp. 16-17.

un censo electoral antes de la celebración de elecciones, así como la promoción de la tolerancia y el indulto. Mientras tanto, el Memorando de Entendimiento fue firmado por primera vez en Luena, capital de la provincia de Moxico, entre la FAA y los líderes militares de UNITA, seguido de la firma de los Acuerdos de Paz en Luanda el 4 de abril de 2002. De este modo, se convirtió en un momento único en la historia de Angola.

3.3 Causas y motivos del fracaso de los Acuerdos de Bicesse y Lusaka: desafíos de la reconciliación nacional y la reconstrucción del Estado angoleño propuestos por los Acuerdos de Luena

Aunque ya hemos adoptado un enfoque preliminar de las razones de los fracasos parciales de los Acuerdos de Bicesse y Lusaka, ahora abordaremos estas razones con más detenimiento, tratando de proyectar sobre ellos una perspectiva crítica. También analizaremos las principales razones por las que la ONU intervino en el proceso de paz, lo que nos ayudará a comprender las razones de su tardía implicación en Angola, en contraste con el hecho de que en otros países la ONU estuvo presente desde el inicio de los procesos de transición. Trataremos de aclarar las razones por las que no se hicieron correcciones y adaptaciones durante la aplicación de los acuerdos, lo que podría haber impedido que el país se viera sumido de nuevo en otros dos conflictos armados.

Es importante recordar que hubo responsabilidades de las fuerzas internas: no sería justo atribuir exclusivamente el fracaso de los diversos intentos de pacificar el país a actores externos; el proceso de transición exigía mucho más de los angoleños, que desafortunadamente se redujeron a dos actores, el Gobierno y UNITA. Tal vez habría sido necesario involucrar en él a los principales actores y beneficiarios de la pacificación del país, es decir, al pueblo angoleño, a través de los diversos mecanismos de representación cívica, tema que abordaremos de nuevo a continuación.

3.3.1 Razones del fracaso de los acuerdos de Bicesse

Hay aspectos de los Acuerdos de Bicesse que han conseguido mantenerse, y que han sido decisivos para el país, como hemos explicado anteriormente: con ellos se inició la transición democrática, a pesar de las muchas críticas que se puedan hacer a los Acuerdos.

Su fracaso parcial puede ser analizado desde diferentes ángulos. En primer lugar, no debemos olvidar que ya existían otras experiencias en el mundo de los procesos de transición y, como se expuso en el primer capítulo de esta investigación, hay que tener en cuenta una serie de factores para evitar que un régimen autoritario regrese o que un conflicto armado se desencadene de nuevo; para ello, es preciso hacer una serie de suposiciones; estas suposiciones no se respetaron en el proceso de transición angolés. Estos factores deben tenerse en cuenta para que un proceso de transición no sea meramente decorativo.

Como sostiene Bruno Galindo, en los procesos de transición se deben cumplir una serie de premisas, como la repercusión internacional, el momento histórico, la realidad objetiva y la propia cultura política de cada país, buscando prioritariamente superar el período autoritario o las graves violaciones de los derechos humanos.⁵¹

En ellos debería haber un proceso equilibrado, con respeto claro por la verdad histórica y judicial, por la preservación de la memoria. Debería haber existido una voluntad política real de superar y transformar la cultura autoritaria que ha prevalecido en Angola desde la independencia, con el fin de facilitar la tarea de implementar una cultura democrática, a través de reformas de las instituciones, y un proceso serio de despartidización del Estado, tanto en el período previo a las elecciones como en el período subsiguiente, lo que requiere la adopción continuada de reformas. Pero reformar por reformar no sirve de nada: habría sido necesario ser más preciso en las finalidades de las reformas. No debe olvidarse que la propia URSS adoptó reformas legales y políticas, pero que en muchos casos se distanció de la esencia de los

⁵¹ Galindo, Bruno, "Constitutionalismo e Justiça Internacional", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Brasil, nº 67, 2015, pp. 24

principios democráticos. Manuel García Álvarez ha estudiado en profundidad las reformas legales y políticas que se llevaron a cabo en la URSS entre 1988 y 1991, y en su estudio se puede ver que muchas de ellas no alcanzaron el núcleo de los principios y valores democráticos, permitiendo la perpetuación de los principios autoritarios⁵². Las reformas institucionales son el telón de fondo del presente estudio, por lo que destacamos de nuevo la necesidad de su aplicación, aunque ya se ha tratado este tema en el primer capítulo.

El proceso de despartidización del Estado angoleño debería haberse dirigido a los servicios de defensa y seguridad, adaptándolos al marco axiológico del Estado democrático de derecho, así como a la consolidación rápida de las instituciones públicas y de la sociedad en general, inculcando una visión republicana de las instituciones, en la que un partido debería estar sujeto a los valores y principios republicanos. Sin embargo, lo único que se pretendió fue el alto el fuego inmediato, sin una dinámica republicana consecuente para las instituciones. Dicho de otro modo, paralelamente al alto el fuego habría sido prudente fomentar la cultura democrática y el respeto de los derechos humanos en la sociedad y, fundamentalmente, en las instituciones⁵³.

En el caso de Bicesse se esperaba que los actores externos tuvieran un mayor conocimiento de la realidad del conflicto angoleño, principalmente de UNITA. Esta crítica se dirige esencialmente a la ONU y a su representante especial en aquel momento, Margaret Anstee, quien, aunque posteriormente entró en el proceso de paz, en otras palabras, tardíamente, todavía podría haber invertido el curso de los acontecimientos. Esta inercia de la ONU llevó a Anstee a reconocer la responsabilidad de la comunidad internacional, reflejada en la falta de recursos humanos y financieros y de un mandato real⁵⁴. Por lo tanto, podemos concluir que en ningún momento las Naciones Unidas deberían haber aceptado entrar en un proceso de paz y transición democrática en esas condiciones; habría sido más prudente pedir que se verificaran ciertas premisas, posponer la celebración de las elecciones y establecer un nuevo

⁵² García Álvarez, Manuel B., *Las reformas juridico-políticas en la URSS (1988-1991)*, Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 14-18.

⁵³ Galindo, Bruno, "Constitutionalismo e Justiça Internacional", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Brasil, nº 67, 2015, pp. 27-30.

⁵⁴ Anstee, op. cit., pp. 43

calendario de acción, pero se volverá sobre ello más adelante, porque el Gobierno angoleño y UNITA también tienen responsabilidades.

Como dijimos al principio de este subcapítulo, no es justo responsabilizar sólo a los actores extranjeros: hay responsabilidades que incumben a los actores nacionales. Como dice Christine Messiant⁵⁵, en algún momento la transición fue totalmente entregada a los dos partidos armados. No se establecieron reglas políticas transitorias, es decir, los actores políticos de la época podrían haber optado por un gobierno de coalición para el período postelectoral (lo que habría evitado los peligros derivados de que quien ganara las elecciones lo ganara todo y quien las perdiera lo perdiera todo). Los nuevos partidos políticos, especialmente UNITA, rechazaron la opción de un gobierno de coalición antes de las elecciones, que podría haber garantizado estándares mínimos de imparcialidad en la preparación de las mismas.

Conforme a los Acuerdos de Bicesse, los actores políticos nacionales tenían que hacer un sacrificio más allá del mero interés y la ambición de alcanzar el poder a cualquier precio, o de permanecer en el poder independientemente de los medios que se utilizaran para lograrlo; debían encontrar una fórmula diferente a la de los otros acuerdos de paz contemporáneos. Habría sido más prudente analizar las razones por las que acuerdos similares no tuvieron éxito durante sus procesos de aplicación, principalmente en los períodos postelectorales.

Aunque siempre ha estado claro para los Estados Unidos. -no debemos olvidar que los Estados Unidos tenían la hegemonía mundial en ese momento, porque eran la potencia ganadora de la Guerra Fría- el objetivo principal no era sólo el logro de la paz en Angola: en opinión de Messiant, "el proceso de paz fue visto por los EE.UU. como una forma de que la UNITA llegara al poder"⁵⁶. Por esta razón, y deliberadamente, el papel de las Naciones Unidas en Angola fue tan residual, ya que estuvo asfixiado por el interés de los Estados Unidos en garantizar el ascenso al poder de un antiguo aliado⁵⁷. De ahí la limitación de la capacidad de mediación e intervención de las

⁵⁵ Messiant, Christine, "¿Por qué fracasaron Bicesse y Lusaka? A critical analysis, *Review of the Centre for African Studies of the School for Advanced Studies in Social Science*, 2015, pp. 18-21.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 23.

⁵⁷ Podemos ver esto considerando los aliados que tenían muy cerca, a saber, el dictador Mobutu (ex presidente del Zaire) y Sudáfrica (Apartheid). Es evidente que el objetivo no era el contenido de la política gubernamental, sino que el no estar contra de los Estados Unidos.

Naciones Unidas, tanto en términos de recursos humanos como financieros, en comparación con los medios de que disponían casi al mismo tiempo en Namibia y Camboya, un hecho que tuvo un impacto en la realización eficaz del proceso de transición.

Por esta razón se fijó deliberadamente una fecha considerablemente corta para las elecciones, lo que nos lleva a la conclusión de que estaba demasiado claro que el plazo era utópico para una transición política real, que es en primer lugar una transición del conflicto armado a un clima de paz y estabilidad política y social. En segundo lugar, para una transición democrática. Cada uno de los dos requerirían un proceso demasiado complejo, para el plazo que se fijó, que era totalmente insuficiente. Estados Unidos estaba totalmente convencido de que tenía la mejor estrategia, en la medida en que era indiferente a la propuesta o posibilidad de un gobierno de coalición preelectoral, ya que el desastre de las políticas económicas, el recorte de las libertades fundamentales y el clima de desaprobación social con el modelo económico y político adoptado por el MPLA daría el capital político necesario a UNITA y le aportaría una justificación a su opción por el conflicto armado como único mecanismo para exigir reformas y cambios para el país. Sin embargo, con el liderazgo unilateral del Gobierno en particular, y del Estado en general, durante el período previo a las elecciones, el MPLA pudo mantener su control exclusivo sobre el Gobierno y otras instituciones del Estado hasta las elecciones, lo cual sería decisivo para los resultados electorales, culminando en la victoria y el mantenimiento del poder político.

Las razones que llevaron a UNITA a rechazar una propuesta de gobierno de coalición, como mencionamos en el párrafo anterior, tenían que ver con el hecho de que no querer arriesgarse a perder credibilidad asumiendo responsabilidades gubernamentales, ya que la imagen del MPLA estaba bastante desgastada a causa de la catastrófica situación económica del país, los escándalos de corrupción y la ineficiente administración pública, marcada por una excesiva burocracia, la concentración administrativa y la planificación de la economía. Así pues, los ingredientes políticos a favor de UNITA ya estaban en marcha, y la posibilidad de tener un antiguo aliado en un país de relevancia geopolítica y abundantes recursos energéticos era claramente una prioridad para los Estados Unidos, que esperaron la victoria de UNITA.

Otro aspecto de gran importancia fue el principal argumento negociador de las partes, ya que para UNITA su mayor ventaja negociadora era su fuerza militar, mientras que el MPLA tenía como principal arma negociadora la dirección del proceso de transición, así como toda la estructura administrativa, militar y financiera del Estado. Con la débil situación de las Naciones Unidas y una comunidad internacional encabezada por los Estados Unidos que no presionó a ninguna de las partes para que adoptaran una postura diferente durante el curso de la implementación de los Acuerdos de Bicesse, el resultado era predecible, independientemente de quien ganara o no las elecciones.

La UNITA logró mantener el control de una región considerable del territorio del país y no estaba dispuesta a renunciar a su principal moneda de negociación, lo que la llevaría a evitar en la medida de lo posible la posibilidad del desarme. La comunidad internacional simplemente cerró los ojos ante este hecho, que sin duda constituía una violación de los acuerdos. Por otro lado, el MPLA, a través del Gobierno, se dio cuenta de que la comunidad internacional no le presionaba para que respetara un conjunto de principios democráticos y republicanos, lo que le permitía movilizar rápidamente toda la estructura pública y los recursos que tenía y los que no tenía, con el fin de evitar perderlo todo con una eventual derrota en las elecciones. El MPLA logró ganar las elecciones, por supuesto, y aprovechó su acceso a los recursos financieros del Estado, al control total del aparato administrativo y de los medios de comunicación públicos, ya que la prensa privada era inexpresiva, logró movilizar todo tipo de recursos para cumplir con su objetivo principal, que era no perder las elecciones y, en consecuencia, mantener el poder político.

Con esta observación, la crítica a los actores internos gana solidez. Según Castelo Branco, el MPLA siempre ha tenido muy claro que todo el proceso de organización de las elecciones tendría que ser conducido por el Gobierno; a su vez, el propio Gobierno era dirigido por el MPLA: en este caso, no es difícil concluir quién tenía el control del Gobierno y del proceso electoral. No debemos olvidar que la visión socialista del Estado estaba muy presente para el MPLA, que tenía muchas reservas sobre la ONU, que veía muy influenciada por los Estados Unidos, que a su vez eran más comprensivos con UNITA. Debido a este escenario, la ONU no pudo seguir todas las etapas de preparación del proceso electoral en Angola. La UNITA, por su parte,

tampoco sentía cómoda con una fuerte presencia de la ONU, con recursos humanos y financieros, porque pondría en peligro su objetivo de ocultar su elevado arsenal militar, lo cual, de ser verificado y denunciado, sería un duro golpe para la diplomacia de la UNITA con respecto a la violación de los Acuerdos de Bicesse⁵⁸.

Otro factor exógeno tiene que ver con el hecho de que una misión menos costosa en Angola interesara a la comunidad internacional. Después de las experiencias de Camboya y de la Guerra del Golfo, hecho marcado por el número de cascos azules solicitados por la representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas, Margaret Anstee, y el número de cascos azules puestos a su disposición, fue determinante en el ineficiente proceso de monitorización del alto el fuego, la desmovilización y el acuartelamiento de los militares.

Estas violaciones flagrantes sacudieron cualquier posibilidad de éxito de los Acuerdos de Bicesse: el proceso de transición se veía comprometido a diario. La inercia de la comunidad internacional hizo visible gradualmente una polarización que caminaba rápidamente hacia una radicalización. Con la radicalización en crecimiento galopante del proceso de transición angoleño, materializado en discursos y acciones provocadoras y una gran animosidad por ambas partes, que dio lugar a un clima de desconfianza por parte de la población, con la prevalencia del MPLA sobre los medios de comunicación públicos, fue posible ponerlos al servicio de la propaganda partidista y utilizarlos de una manera poco republicana para acosar al oponente político. No debemos olvidar que UNITA tenía bajo su control una parte considerable del territorio nacional, donde la administración del Estado no tenía un alcance efectivo. Hasta los Acuerdos de Bicesse y durante gran parte del período de transición, UNITA gozó de grandes ventajas y apoyo interno, situación que cambió en el período previo a las elecciones, pues el MPLA logró reunir un apoyo que no tenía en la época de Bicesse, con revelaciones de hechos que se habían verificado dentro del partido y varias disidencias de antiguos líderes que habían denunciado atrocidades cometidas. A partir de ese momento el proceso se llevó a cabo en un clima de total animosidad, porque independientemente de quién ganara las elecciones, el partido perdedor utilizaría el argumento de la fuerza para revertir los resultados.

⁵⁸ Castelo Branco, Luís, "The UN Missions in Southern Africa: Successes and Failures", *Nation and Defence*, No. 105, Series 2, verano de 2003, pp. 91-92.

Ante este panorama político y social, lo más sensato habría sido aplazar las elecciones, como sucedió en Mozambique⁵⁹, donde no se habían cumplido las condiciones políticas y militares mínimas para su celebración. En el caso de Angola, si bien había conciencia de los riesgos inherentes al proceso, uno de ellos tenía que ver con el hecho de que UNITA mantenía su ejército y el Gobierno había creado una nueva fuerza especial de policía⁶⁰, se mantuvo la fecha de las elecciones. Formalmente, y con efectos meramente cosméticos, la ONU declaró la disolución de los dos ejércitos (FAPLA y FALA), que serían reemplazados por un único, llamado Fuerzas Armadas Angoleñas (FAA), y trabajó para acelerar el proceso de registro de votantes⁶¹.

Las elecciones se celebraron en las fechas previstas y dieron la victoria al MPLA, como ya se ha detallado. La credibilidad de la ONU, con todos los reveses del proceso de transición en general, y del proceso electoral en particular, se vio inevitablemente deteriorada, ya que consideró que las elecciones habían sido libres y justas. Como dijimos, era inevitable que quienes perdieron las elecciones alegaran fraude. La UNITA y los demás partidos afirmaron que las elecciones no habían sido libres y justas y que habían logrado convencer a sus electores con el relato del fraude, lo que llevó principalmente a la UNITA a no aceptar ninguna posibilidad de derrota. Por otro lado, los votantes del MPLA exigieron el reconocimiento de los resultados de las elecciones: de hecho, la población angoleña en general quería que la clase política evitara la guerra a todo coste. La ONU fue impotente, por las razones que ya hemos enumerado anteriormente, y trató de negociar al menos una modificación de las condiciones de la segunda vuelta para las elecciones presidenciales, para hacer el proceso menos desigual. El hecho es que UNITA ya estaba movilizada en gran parte del territorio nacional y preparada para la guerra. El MPLA tampoco quería renunciar a su victoria electoral, y tenía la legitimidad de la ONU, que daba fe de la transparencia del proceso, por lo que no consideró ninguna forma de reparto del poder.

⁵⁹ Sicoche, Bernardo Fernando, "Reforma de las instituciones políticas en Mozambique", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Vol. 65, nº 91, 2014, pp. 96-97.

⁶⁰ La Policía Antimotín, es decir, de lucha contra el terrorismo, fue curiosamente entrenada por la policía española.

⁶¹ Messiant, Christine, op. cit., pp. 24-26.

En los días siguientes, UNITA invadió Luanda con el objetivo de tomar el poder en la capital del país y casi logró ocupar simultáneamente varias ciudades y algunas capitales de provincia. Como la UNITA tenía una considerable cantidad de armamento en Luanda, se produjeron enfrentamientos violentos y miles de personas murieron, militares y civiles.

Con el conflicto armado prácticamente instalado y marcado por una grave crisis humanitaria, UNITA tenía la ventaja de permanecer armada mientras el ejército del Gobierno se desintegraba. Esto significó que el gobierno armó a la población civil y restableció a los soldados desmovilizados previamente desplegados durante el proceso de transición, de modo que se pudo garantizar un cierto equilibrio de fuerzas, pero eran claramente insuficientes para hacer frente al poder bélico de la UNITA, que contaba con apoyo internacional, lo que la llevó a ampliar las regiones bajo su control y conquistar la mayor parte del territorio nacional, incluyendo importantes capitales provinciales. Se había preparado muy bien este plan de asalto, si los resultados de las elecciones no le eran favorables, y se encontraba en una posición muy por delante del Gobierno.

Mientras la UNITA tuviera la superioridad militar, se resistiría claramente a cualquier nuevo término para las negociaciones, pero gradualmente en el campo militar las cosas cambiaron y comenzaron a ser menos favorables para UNITA, con el Gobierno usando su creciente legitimidad para exigir apoyo de la comunidad internacional. El abandono de la ideología socialista, la existencia y el creciente descubrimiento de considerables reservas de petróleo en la costa angoleña y la reanudación del control gubernamental sobre las regiones del país donde se encuentran las mayores reservas de diamantes eran la moneda de cambio necesaria para que la comunidad internacional aumentara su simpatía por el Gobierno angoleño, obviamente con vistas a las numerosas oportunidades comerciales que se estaban abriendo.

A la luz de esta nueva situación, Estados Unidos, principal aliado de UNITA hasta las elecciones, decidiría un cambio sustancial. Cuando, en abril de 1993, la UNITA rechazó de nuevo un nuevo acuerdo propuesto por la comunidad internacional (el Protocolo de Abiyán), los Estados Unidos finalmente reconocieron al gobierno angoleño, allanando el camino para que las Naciones Unidas impusieran sanciones a la UNITA, lo que implicó una inversión de las fuerzas políticas, diplomáticas y militares

a favor del gobierno angoleño. La complejidad del proceso de transición angoleño fue bastante alta, lo que llevó al representante de la ONU a afirmar que "uno de los principales problemas del proceso angoleño fue el hecho de que ambas partes no estaban plenamente comprometidas con el proceso de paz, y tenían agendas secretas que incluían el deseo de tomar el poder o el de mantenerlo a cualquier precio"⁶².

3.3.2. Los acuerdos de Lusaka, una esperanza al final del túnel que también fracasó

Como señalamos en la sección anterior, no fue posible garantizar el respeto de los resultados de las elecciones, a pesar de los numerosos esfuerzos de la comunidad internacional por reanudar las negociaciones. También podemos observar, como hemos dicho antes, que cualquier intento de negociación chocaba con la inflexibilidad de las partes, junto con la incapacidad de la comunidad internacional para impedir que los pequeños enfrentamientos electorales se convirtieran en enfrentamientos militares aislados, que en última instancia dieron lugar a la reanudación del conflicto armado.

Por otro lado, la ONU decidió confirmar su posición anterior sobre las elecciones y sus resultados, responsabilizando a UNITA por el conflicto armado, una situación que obviamente disgustó a UNITA, que ya se quejaba de la falta de imparcialidad de la ONU, pero específicamente de su representante en ese momento, la británica Margaret Anstee, e incluso exigió su sustitución. Por otra parte, la UNITA se vería presionada por la comunidad internacional, asociada a la acumulación de daños militares significativos, a través de un comunicado que reafirmaba la validez de los Acuerdos de Bicesse, allanando el camino para nuevas conversaciones que iban ocurrir en Lusaka.

Esto no impidió que continuaran los combates, que se saldaron con numerosas muertes. En noviembre de 1994, tras una serie de reveses militares, UNITA se vio obligada a firmar el Protocolo de Lusaka, que, como veremos más adelante, fue diseñado conforme a los intereses del Gobierno, porque la UNITA se encontraba en una situación de extrema fragilidad. Aunque la comunidad internacional aseguraba que, a raíz la experiencia adquirida en Bicesse, el partido derrotado, que como hemos

⁶² Anstee, op. cit., p. 48.

visto antes extendió esta prerrogativa a los demás partidos políticos, debería tener un lugar en los órganos de poder, siendo esto considerado válido por los demás partidos, con especial énfasis por la UNITA; y aseguraba asimismo la realización de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. El desarme, en este caso de UNITA, debería ser tomado en serio: UNITA fue considerada como una fuerza rebelde ilegítima, que debía restringir absolutamente su actividad al espectro político de los partidos y abandonar inmediatamente la guerra civil; con este fin, UNITA debía desarmarse y desmilitarizarse para poder integrarse en un ejército gubernamental.

Como argumenta Messiant⁶³, hay dos razones detrás del fortalecimiento de la legitimidad del gobierno. En primer lugar, y a pesar de que UNITA se vio obligada a negociar como consecuencia de las sanciones impuestas por la comunidad internacional, incluso después de la firma de los acuerdos estas sanciones no se levantaron. En segundo lugar, lo que ya hemos explicado en los apartados anteriores, que tiene que ver con la cláusula “triple cero”⁶⁴ contenida en los acuerdos de Bicesse, que ya no formaba parte del Protocolo de Lusaka, sólo se incluyó tímidamente en uno de los anexos. Esto significaba que un posible rearme constituiría una violación real de los acuerdos solamente por parte de la UNITA. Para el Gobierno, por otra parte, el rearme no presentaba problemas, ya que no había nada en los textos de Lusaka que prohibiera a los países extranjeros rearmar al gobierno angoleño, cuya aceptación internacional iba en aumento. En este caso, podemos decir que hubo un desequilibrio real de derechos y obligaciones con respecto a la cuestión central de la desmilitarización. A pesar de las innovaciones introducidas en Lusaka en relación con Bicesse, podemos destacar algunas debilidades relevantes. En primer lugar, hay que mencionar un aspecto ya aludido al hablar de los Acuerdos de Alvor, que excluyeron a los partidos políticos no militarizados del plan de negociación, y a la propia sociedad civil: Lamentablemente, el mismo error se cometió al no querer dar a las instituciones cívicas el merecido protagonismo, es decir, a las que no formaban parte de la lucha por el poder, que eran las que más se preocupaban por la paz y la consolidación de la democracia, al haber sido totalmente excluidas del proceso. La aproximación del Ballesteros a este tema es bastante feliz, llamándolo violencia política, el hecho de que

⁶³ Messiant, Christine, op. cit. p. 20.

⁶⁴ Cláusula que prohíba a ambas partes el rearme y a otros países el suministro de armas.

vislumbra una visión totalitaria de la parte de los Estados, que buscan aniquilar a la persona, en su individualidad, y la obligan a conformarse plenamente con el grupo representativo, dentro del cual debe insertarse, es decir, no se le da espacio para expresar sus convicciones y opiniones, sino sólo para revisar las deliberaciones que lleva a cabo el dicho grupo, a veces traducidas en la obligación de asunción de una ideología que no se identifica con la colectividad. Ballesteros reitera que, en muchos casos, se excluye la posibilidad de que cada ciudadano o institución cívica asuma sus decisiones con responsabilidad personal; en detrimento de ello, se ve obligado a modelar sus creencias personales según las demandas del grupo, hasta el punto de formar una mentalidad única, que excluye cualquier posibilidad de divergencia⁶⁵. Podemos afirmar que cuando se da la libertad a todos de decir lo mismo es una dictadura de la opinión, y eso conduce a una violencia política.

Otro error del proceso de transición fue ignorar el contexto de total desconfianza entre las partes en el que se firmó el acuerdo, que ambas partes estaban muy decididas a incumplir, si era necesario. El Gobierno rechazó por completo la idea de ser considerado responsable y sólo admitió compartir formalmente el poder con la UNITA en el Gobierno de Unidad Nacional y Reconciliación (GURN) establecido en Lusaka, simplemente para mantener su imagen conciliadora ante la comunidad internacional, cuando en realidad el papel de los miembros de los demás partidos políticos en el GURN era meramente decorativo, siendo a veces los viceministros y vicegobernadores nombrados por el MPLA más prominentes y más influyentes en la conducción de los ministerios y de las provincias que los ministros y gobernadores nombrados por UNITA.

El Gobierno de Angola, debido a las circunstancias favorables y a la necesidad de atender un conjunto de intereses internos y externos, se lanzó de manera más coherente en la explotación de los abundantes recursos naturales del país, lo cual, a pesar del conflicto armado, logró atraer a socios internacionales que, en perfecta articulación con la élite política dominante, explotaron de manera depredadora y altamente rentable los recursos energéticos, especialmente el petróleo y el gas natural. El petróleo era la principal moneda de cambio para las importaciones que necesitaba el país, ya que no

⁶⁵ Ballesteros, Jesús, *Repensar la Paz*, Ediciones Internacionales Universitarias, Madrid, 2006, pp. 46-47.

contaba con un parque industrial capaz de satisfacer las necesidades más básicas de la población. Ello generó un creciente clima de enriquecimiento ilícito y una corrupción institucionalizada de manera desenfrenada. Los mecanismos internos de supervisión y rendición de cuentas eran insuficientes para desalentar esas prácticas, que se veían reforzadas por cuenta de la debilidad de las instituciones democráticas y de la flagrante vulnerabilidad del Estado democrático y de derecho. El hecho es que la corrupción institucionalizada, combinada con los innumerables problemas planteados por una democracia débil, que nos reservamos el derecho de abordar en el próximo y último capítulo, provocaron la inmensa y creciente miseria de la población.

La UNITA seguía teniendo bajo su control algunas regiones diamantíferas que le permitían garantizar la continuidad de su aparato militar, sin pretensiones de desarme, y aplazó continuamente su intención de desarmarse, lo que suponía no respetar el Protocolo, que consideraban desfavorable, y sólo quisieron reanudar las negociaciones cuando se hubo restablecido su base militar. El Gobierno, a su vez, abusando de su posición, y con cierta complacencia de la comunidad internacional, incumplió algunas obligaciones importantes; como dice Messiant, "mientras la UNITA incumplía los acuerdos de día, el gobierno lo hacía de noche"⁶⁶.

Lo más grave fue que los delitos no fueron penalizados y se fomentó un severo clima de impunidad, que inevitablemente condujo a un rápido rearme de ambas partes. Si bien la UNITA lo hizo en secreto, apoyándose en el oportunismo de los traficantes de armas y diamantes, en los famosos diamantes de sangre que la industria de Hollywood lo logró adaptar al cine, y en el hecho de que en ese momento había algunos gobiernos que consideraban a la UNITA como socio, con una amistad iluminada por el brillo de los diamantes que UNITA podía ofrecer. Análogamente, el Gobierno angoleño adquirió armas a través de canales ilegales o secretos, pero pronto comenzó a cooperar y a negociar con otros gobiernos, legitimados por el creciente armamento de la UNITA, que tenía armas bastante sofisticadas, aunque lo hizo de una manera bastante discreta. Como es evidente, el principal objetivo del proceso de paz fue, sin duda, el desarme de la UNITA, pero los argumentos que hemos esgrimido hasta ahora permiten ver que el verdadero objetivo de la UNITA era el poder, por lo que aplazó repetidamente su compromiso de desarme, alegando la necesidad mayores

⁶⁶ Messiant, Christine, op. cit. p. 21.

y mejores garantías económicas y políticas antes de desarmarse, como táctica dilatoria: en dos ocasiones se comprometió a desarmarse, pero en ninguna lo cumplió. Al igual que, por parte del Gobierno, por las razones que ya hemos discutido en esta sección, hubo un intento de enviar el mensaje, a pesar de todas las pruebas de lo contrario, de que el GURN era realmente un gobierno de unidad y reconciliación nacional, si bien, en sentido estricto, estaba dirigido exclusivamente por el MPLA. La idea de compartir el poder fue meramente decorativa, al igual que el desarme de la UNITA, por lo que la sociedad angoleña celebró una tímida conmemoración de estos acontecimientos, ya que perdió la fe en ambas partes y en la comunidad internacional: una vez más, la población se sintió abandonada y rehén.

La comunidad internacional debía haber admitido que ambas partes violaban los términos de los acuerdos, y ahora la comunidad internacional, que dirigió el proceso de Lusaka, afirmaba que la principal responsable del estancamiento del proceso era la UNITA, que insistía en no desarmarse. El Gobierno angoleño argumentó que no podía desarmarse, porque era legítimo. Ello condujo a las Naciones Unidas, de 1993 a 1997, a través del Consejo de Seguridad, a adoptar una serie de sanciones contra UNITA, en particular la prohibición de la compra de equipo militar y productos petrolíferos (Resolución 864); el bloqueo de los viajes al extranjero de sus funcionarios y el cierre de sus oficinas en el extranjero (Resolución 1127); las restricciones a los viajes aéreos y marítimos a las zonas ocupadas por la UNITA, la congelación de las cuentas bancarias de la UNITA y la prohibición de la exportación directa o indirecta de diamantes extraídos ilegalmente (Resolución 1173). Con el fin de vigilar el cumplimiento de estas sanciones se creó un Comité de Sanciones, que resultó en gran medida ineficaz ante las constantes violaciones por parte de UNITA y la complicidad de muchos países, empresas y comerciantes individuales. Como señala Paulo Manuel, bajo este régimen de sanciones, el resultado neto de las ventas de diamantes de UNITA alcanzó alrededor de 1.720 millones de dólares⁶⁷. Su personal viajaba sin trabas, especialmente dentro África, y continuaba expresándose libremente en los palcos internacionales a través de sus representantes. En junio de 1998, el Consejo de

⁶⁷ Manuel, Paulo J., "The role of the United Nations in the Angolan Peace Process", en Guus Meijer (ed.), *From Military Peace to Social Justice? The Angolan Peace Process*, Conciliation Resources, London, 2004, p. 31.

Seguridad, mediante la Resolución 1173⁶⁸, dio un duro golpe a UNITA, ya que los diamantes eran el principal motor de su maquinaria de guerra.

Como hemos dicho antes, en 1998 el gobierno angoleño, a través del Presidente de la República, José Eduardo dos Santos, lanzó lo que llamó “el uso de la guerra para lograr la paz”, e hizo todo lo que estaba en su mano para asegurar que la UNITA y su líder, Jonas Savimbi, estuvieran cada vez más aislados internacionalmente. Una de las señales de este aislamiento fue el cierre de las oficinas de representación de UNITA en el extranjero, y el Comité de Sanciones del Consejo de Seguridad cortó los principales medios de expresión política en el extranjero. Como la atención se centró en la guerra, el crecimiento galopante del fenómeno de la corrupción, que cada vez era más constante, fue ignorado; por lo tanto, el combate a la corrupción y a la impunidad no fueron una prioridad, ni por parte de la comunidad internacional ni del Estado angoleño. El MPLA dominaba cada vez más las instituciones públicas, la economía pública y privada, los medios de comunicación, y la sociedad civil estaba cada vez más vacía de su espacio de ciudadanía, compitiendo por un espacio meramente residual.

La estrategia era la neutralización de la UNITA, y empezaba a contar cada vez más con el apoyo de la población, que se ha dado cuenta de que el principal obstáculo para la estabilidad político-social, el desarrollo económico y la reconciliación nacional era la UNITA. Así, durante mucho tiempo, el gobierno logró vender la imagen de que todos los problemas del país tenían una causa, la guerra, y la guerra tenía un responsable, y dejó claro que para alcanzar la paz era necesario neutralizar la maquinaria militar de la UNITA, lo que anularía la posibilidad de aceptar los términos que la UNITA presentara; así, el proceso de transición tendría al Gobierno como principal conductor, y éste podría decidir los términos del acuerdo, el calendario de las elecciones y el futuro político, económico y social de Angola, sin temer a ninguna oposición, garantizando así su proyecto de mantenimiento del poder.

Con las victorias militares del Gobierno frente a una UNITA cada vez más aislada y debilitada, sin suministros para sus bases logísticas, tras las sucesivas

⁶⁸ Esta resolución amplió las sanciones, exigiendo a todos los estados miembros de las Naciones Unidas que congelaran los fondos de UNITA en sus territorios y que no permitieran que esos fondos se pusieran a disposición directa o indirectamente de UNITA, sus dirigentes o sus familias. En la misma resolución se prohibía la importación de diamantes de Angola que no estuvieran provistos de los certificados de origen expedidos por el Gobierno de Angola.

posibilidades concedidas a la UNITA de abandonar el conflicto mediante la capitulación, muchos dirigentes de la UNITA entregaron sus armas y abandonaron a su líder, sirviendo de aliados para el logro de crecientes victorias militares y para la reanudación del control sobre zonas hasta entonces en manos de la UNITA, lo que constituyó una señal visible de que la derrota estaba muy cerca, a pesar de las sucesivas negativas a abandonar el conflicto por parte de su líder, Jonas Savimbi, que murió en combate en febrero de 2002.

La muerte de Savimbi y la victoria militar y política que representó para el Gobierno angoleño, simplemente se reforzó su deseo de dirigir el proceso de transición, dándole un control solitario sobre el futuro de Angola, estableciendo los términos más favorables que podía esperar asegurar en una situación de transición, y abriendo claramente una vía para los Acuerdos de Paz de 2002.

3.3.3. El fin definitivo del conflicto armado y los Acuerdos de Luena

Como dijimos en el apartado anterior, en febrero de 2002, tras la muerte en combate de Savimbi, ampliamente divulgada internacionalmente, a través de las imágenes televisivas de su cadáver que llenaron los principales noticiarios de las mayores cadenas de televisión del mundo, el Gobierno angoleño se encontraba en una posición fuerte, en la que tenía la prerrogativa de definir la modalidad y el contenido de las conversaciones, ya que UNITA estaba muy debilitada con la muerte de su líder y prácticamente sin opciones. En esta sección queremos reflexionar sobre el contexto del fin del conflicto armado, el trasfondo de las negociaciones y cómo se configuró el proceso de transición política que condujo a la firma del Memorando de Luena, que culminó con la firma de los Acuerdos de Paz el 4 de abril de 2002.

En los días siguientes a la muerte del líder de UNITA, el Presidente angoleño, José Eduardo dos Santos, fue a Portugal para discutir los detalles del proceso de transición con las autoridades portuguesas. En Portugal aprovechó la oportunidad para hacer una declaración política, dejando claro que habría un alto el fuego inmediato. No debe olvidarse que Portugal formaba parte de la Troika, como hemos comentado anteriormente. De hecho, Portugal fue sólo una escala, ya que el destino final era Estados Unidos, donde el Presidente angoleño había programado dos reuniones, la

primera en Washington con el Presidente George W. Bush, y la segunda en Nueva York con Ibrahim Gambari, Subsecretario de la ONU para Asuntos Africanos.

En marzo tuvieron lugar algunos contactos entre el Gobierno de Angola y los dirigentes de UNITA, y el día 13 de ese mes el Gobierno declaró unilateralmente el cese de los movimientos militares ofensivos y presentó un plan de paz. El plan de paz propuesto por el Gobierno angoleño exigía la conclusión de todas las cuestiones militares pendientes de los Acuerdos de Bicesse y del Protocolo de Lusaka, a saber⁶⁹:

1. Desmilitarización y reintegración de UNITA en la vida política.
2. Amnistía para todos los crímenes cometidos en el contexto del conflicto armado.
3. Trabajar, durante el proceso de transición, con toda la sociedad, especialmente con las iglesias, los partidos políticos y los grupos de la sociedad civil organizada.

Como argumenta Aaron Griffiths, el plan fue bastante audaz y en principio generó una ola de enormes sorpresas, pero en general fue bien recibido por la comunidad internacional y los sectores de la sociedad angoleña. Una de las críticas al proceso fue el papel residual que se le dio a la Asamblea Nacional. Los obispos católicos acogieron con satisfacción el mensaje y el gesto de conciliación del Gobierno, y la prensa independiente, reaccionó con enorme satisfacción.

3.3.4. El gran dilema de UNITA

Aunque la iniciativa del Gobierno pareció aumentar las posibilidades de llegar a un acuerdo, el hecho es que el proceso de transición se estaba llevando a cabo en dos manos y con diferentes actores; es decir, hubo un debate militar, que se inició con los

⁶⁹ Griffiths, Aaron, "The End of the War: the Luena Memorandum of Understanding", en Guus Meijer (ed.), *From Military Peace to Social Justice? The Angolan Peace Process*, Conciliation Resources, London, 2004, pp. 25-29.

comandantes militares de la UNITA y tuvo lugar en la selva, y otro debate sobre cuestiones políticas con la UNITA-Renovada⁷⁰. En la práctica, la ausencia de una UNITA coherente y unificada representaba una oportunidad para que el Gobierno no aceptara únicamente un acuerdo militar, ya que sería necesaria una postura política de la UNITA. Esto hizo que la sociedad civil organizada, la comunidad internacional y la población en general empezaran a expresar reservas sobre las negociaciones en curso y el proceso de paz. Por esta razón, hubo crecientes demandas para que los periodistas y los activistas de la sociedad civil, tanto nacionales como extranjeros, tuvieran acceso a las negociaciones o para que hubiera observadores de la ONU o de la Troika que aumentaran la credibilidad del proceso.

No olvidemos que uno de los puntos del plan de paz preveía la participación de la sociedad civil en el proceso, pero esto contrastaba con la posición del Gobierno al afirmar que la presencia de terceros en una fase inicial podría causar perturbaciones, dejando abierta la posibilidad a una posterior participación de la sociedad civil y de la comunidad internacional, posición que fue apoyada por la UNITA.

Durante las negociaciones, la información difundida por los principales servicios públicos de noticias mostró una atmósfera cordial entre las partes. Se establecieron las condiciones técnicas para el cese al fuego, y se definió con detalle los aspectos relacionados con el acuartelamiento y desmovilización de las fuerzas militares de UNITA. Se creó una Comisión Militar Conjunta (CMC), se concedió a las Naciones Unidas y a la Troika el estatuto de observadores y se creó finalmente un grupo técnico de expertos militares de la FAA y la UNITA, representantes de las Naciones Unidas y de la Troika. En cuanto a otras cuestiones de carácter político, como el papel de los líderes de UNITA en las estructuras estatales y gubernamentales, en los escaños parlamentarios vacantes, y otras cuestiones como las elecciones y el nuevo texto constitucional, se dejaron para una fecha posterior.

⁷⁰ Una facción desmembrada, reconocida por el Gobierno de Angola como la UNITA legítima, y considerada por los militares como un grupo de títeres integrados en el Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional (GURN), que tenía poca legitimidad entre los militares y los representantes de UNITA en el extranjero.

3.4. La firma de los acuerdos de paz en 2002 y el modelo de transición adoptado: algunas reflexiones

El acuerdo militar se firmó el 30 de marzo en Luena, capital de la provincia de Moxico, allanando el camino para la firma oficial el 4 de abril de 2002 en Luanda, de la que serían testigos el Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Africanos, Ibrahim Gambari, y los embajadores de la troika acreditados en Angola. Según Griffiths, "la sensación de que el Memorando de Luena había sido un pacto entre dos partidos, excluyendo a otras fuerzas políticas, se mantuvo. A pesar de su éxito al poner fin a la guerra, y a pesar de las palabras amistosas del plan de paz, las otras fuerzas políticas y la sociedad civil fueron dejadas de lado".⁷¹

En vísperas de la firma de los acuerdos de paz, el Presidente Santos pronunció un discurso ante el país sobre el perdón, la reconciliación nacional, la reconstrucción y la atención que el país necesita para atender a los desfavorecidos, con vistas a fortalecer la transición pacífica y el fortalecimiento de la democracia. El discurso de la amnistía promovió la idea de que el proceso de paz y reconciliación nacional exigía un perdón necesario. Claramente hubo algunas voces opositoras que exigían la rendición de cuentas de los principales responsables de los crímenes de guerra y otras violaciones graves de los derechos humanos. La Asamblea Nacional, antes de la firma de los Acuerdos de Paz, el 2 de abril, aprobó por unanimidad la Ley N° 04/02⁷². El establecimiento de una amnistía completa iba en contra de la posición de los observadores y de gran parte de la sociedad angoleña, incluidas las Naciones Unidas, que no se consideraban a sí mismas como defensoras de una amnistía completa, en el sentido de que, con arreglo al derecho interno e internacional, los autores de los crímenes de guerra y de graves violaciones de los derechos humanos deberían rendir cuentas.

Unos 63 partidos políticos sin escaños parlamentarios cuestionaron la amnistía. La UNITA y el Gobierno de Angola consideraron que el debate en torno a la amnistía

⁷¹ Griffiths, Aaron, .. *op. cit.*, p. 77

⁷² Ley de amnistía, que decretó la amnistía plena para los crímenes cometidos durante el conflicto armado angoleño.

total era indeseable y potencialmente desestabilizador para el proceso de paz. Aquí hay que recurrir inevitablemente a la doctrina, porque desde la perspectiva de Encarnación Fernández, que defiende que a pesar de reconocer las limitaciones políticas que se derivan de un proceso de transición en el que se busca la paz y la reconciliación nacional, en ningún momento debe permitirse la impunidad total de los responsables de graves violaciones de los derechos humanos o de crímenes de guerra, ya sean agentes del Estado, partidos políticos, grupos armados u otros grupos sociales⁷³.

Los términos de la amnistía deberían haberse debatido profundamente con la sociedad angoleña pero lamentablemente esto no sucedió. No cabe duda de que la amnistía era inevitable para el proceso de transición angoleño: la cuestión era hasta dónde debía llegar. La Ley 04/02, otorgaba a los autores de graves crímenes de guerra y de flagrantes violaciones de los derechos humanos importantes beneficios penales, sin siquiera condicionarlos al esclarecimiento de los crímenes cometidos, y sin garantizar de manera adecuada las respectivas reparaciones a las víctimas o la verdad del relato de los hechos ocurridos.

Un proceso de reconciliación política es, según Encarnación Fernández, bastante complejo; para ello, debe garantizarse la participación de toda la sociedad, lo que permitiría que la responsabilidad penal de los perpetradores vaya de la mano de otras formas de justicia transicional: confesiones de la verdad, reformas institucionales y reparaciones, que pueden interpretarse como formas de reconocimiento⁷⁴.

Creemos que, en lo que respecta a la aclaración de la verdad, podría haberse permitido a la sociedad angoleña reconocer oficialmente a las víctimas de los daños causados y a quienes los causaron de manera oficial y precisa. En cuanto a las reformas institucionales, sus objetivos deberían haber sido restablecer las premisas de una democracia inclusiva, en la que los ciudadanos pudieran relacionarse entre sí de manera armoniosa. En cuanto a las modalidades de reparación, Encarnación Fernández⁷⁵ presenta dos modalidades que, en mi opinión, podrían ser perfectamente adoptadas para el proceso de transición angoleño. La primera sería ofrecer

⁷³ Fernández, Encarnación, *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, cit., p. 177.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 178.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 179

reconocimiento a las víctimas, no sólo para reiterar su condición de víctimas, sino esencialmente para consolidar su condición de ciudadanos, que tienen los mismos derechos que los demás ciudadanos, e incluso se benefician de medidas compensatorias. Me parece que faltó el cumplimiento de este elemento, ya que en todos los conflictos armados podemos destacar una atenuación paulatina de los efectos para aquellos que estuvieron en las regiones menos afectadas por la guerra; es decir, para aquellas personas que han estado en las zonas donde el conflicto ha sido más intenso, la perspectiva de la guerra es diferente, porque han sido víctimas de violaciones, secuestros, asesinatos y malversaciones. La segunda modalidad sería el establecimiento de una agenda que promueva la confianza entre los ciudadanos y las instituciones del Estado, la llamada confianza vertical, así como garantizar la confianza entre los propios ciudadanos, la llamada confianza horizontal.

Otra perspectiva que nos parece esencial y que puede adaptarse al proceso angoleño es la defendida por Van Zyl, quien cree que la justicia transicional está comprometida embrionariamente con la construcción de una paz sostenible después de un período de violencia masiva o de violación sistemática de los derechos humanos. El autor afirma que "el objetivo de la justicia transicional implica procesar a los perpetradores, revelar la verdad sobre los crímenes del pasado, proporcionar reparaciones a las víctimas, reformar las instituciones abusivas y promover la reconciliación"⁷⁶. Por su parte, Andrea Benedetti pone en relieve una visión de la transición que requiere un conjunto inclusivo de estrategias formuladas para enfrentar el pasado, así como para mirar hacia el futuro con el fin de evitar la reaparición de conflictos y violaciones, teniendo que "equilibrar cuidadosamente las demandas de justicia y la realidad de lo que se puede hacer en el corto, mediano y largo plazo"⁷⁷.

Es perfectamente comprensible que se debiera reconocer al pueblo angoleño su derecho a la verdad, a la memoria y a la justicia, que se materializaría en la necesaria investigación de los hechos ocurridos en períodos represivos y autoritarios. Es bien sabido que, durante estos períodos de conflicto, así como durante la Primera República,

⁷⁶ Zyl, Paul Van, "Promoting transitional justice in post-conflict societies", *Revista Amnistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, 2009, p. 32.

⁷⁷ Benedetti, Andrea Regina de Moraes, "Amnistía, Enemigo y Poder Judicial: The (Im)Possibilities of a Political Agreement in the State of Exception", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, año: 64, n° 77, 2014, pp. 84-85.

hubo procesos de "purga política"⁷⁸, tanto por parte del Estado como de los grupos armados, lo que demarcó la necesidad de un amplio acceso a los documentos públicos. El derecho a la memoria colectiva refuerza la idea de la no repetición, complementada con una reparación que garantice el derecho a la indemnización, económica o moral, de las personas perseguidas y perjudicadas por el Estado durante un régimen autoritario, así como de los autores de graves violaciones de los derechos humanos durante un conflicto armado, independientemente de que procedan de las fuerzas militares del gobierno o de otros movimientos militares.

No podemos dejar de subrayar que los desafíos que se derivan de un período de posconflicto son enormes, sobre todo en lo que respecta a la reparación de las víctimas del conflicto, el fortalecimiento del Estado de derecho, la consolidación de la democracia y la reconciliación nacional: en estos terrenos siempre se presentarán resultados modestos, porque el proceso de cambio de las prácticas y las relaciones sociales siempre es lento y no existe una fórmula mágica para una transformación inmediata.

En vista del análisis realizado, se puede afirmar que el proceso de transición angoleño habría logrado una dinámica diferente si, paralelamente a las negociaciones para poner fin a las hostilidades militares, se hubiera abierto un mecanismo de renovación política, a través de consultas con los partidos políticos no militarizados y con la sociedad civil. Esta solución habría producido mayores resultados para el proceso de consolidación democrática y la reconciliación nacional, y legitimado el contenido de los acuerdos.

Según Jheison Ávila,⁷⁹ en el contexto de la transición política debe garantizarse un marco político y social que facilite las formas de competencia por el poder, algo que, en mi opinión, no fue observado en el proceso angoleño. Ávila señala que, por regla general, las transiciones políticas se caracterizan por un alto grado de incertidumbre, ya que es muy complejo determinar con cierta precisión cómo se desarrollará el nuevo momento político, lo que significa, según el autor, que su estudio

⁷⁸ El proceso de limpieza política o aislamiento social de una persona o grupo de personas que va en contra de la ideología del grupo o de un régimen en particular.

⁷⁹ Torres Ávila, Jheison, "Constitucionalismo, transición política y justicia transicional", *Revista Internacional de Análisis Político*, N° 88, Bogotá, septiembre-diciembre, 2016, pp. 133-135.

estructural sólo puede hacerse más tarde, y que antes de eso lo máximo que se puede desear es sólo una aproximación al fenómeno. En cuanto a esta última posición del autor, me atrevo a contraargumentar, porque entiendo que, de hecho, es posible en muchas situaciones predecir lo que puede resultar del proceso de transición: en aquellas situaciones en las que no se observan ciertas premisas no será tan difícil predecir el resultado; por supuesto, no nos encontramos ante una fórmula matemática, pero podemos utilizar la lógica de los hechos cuya previsibilidad es innegable. No es necesario que lleguemos al final del precipicio para saber exactamente dónde terminará un proceso que ha decidido desacreditar la ley de la gravedad, es decir, que ha saltado sin paracaídas. Para este autor, las transiciones políticas pueden ser graduales, y lograrse pacíficamente a través de acuerdos, siempre y cuando impliquen cambios estructurales en los valores, instituciones y normas del régimen político anterior. Aquí me acerco a su visión, ya que no basta exigir cambios a una de las partes, sino que se requiere incidir sobre el "statu quo", es decir, aplicar un conjunto de reformas institucionales, mejorar lo que se ha hecho bien y corregir lo que se ha hecho mal.

Teniendo en cuenta los hechos que estructuran el proceso de transición angoleño, podemos concluir que el conflicto armado angoleño no fue un fenómeno espontáneo generado simplemente por fuerzas emocionales: sus motivaciones provenían de factores internos y externos, y me atrevería a decir que fue motivado por una abundante racionalidad analítica.

Parece existir consenso acerca las razones que llevaron al estallido del conflicto armado angoleño: por un lado, es un hecho que hubo un desacuerdo entre los distintos movimientos nacionalistas, incluyendo sus respectivas líneas ideológicas y el proyecto de sociedad que tenían, aunque tengo serias dudas de que realmente tuvieran un proyecto de sociedad. Este hecho proviene de otro factor, que hemos abordado con mayor profundidad antes, cuando destacamos el patrimonio del colonialismo, asociado con el hecho de que Portugal no logró preparar una transición estable.

Otro aspecto de gran importancia tuvo que ver con la cronología del proceso de negociaciones de paz y transición democrática para Angola, desde la Conferencia de Gbadolite hasta los Acuerdos de Bicesse, desde el Protocolo de Lusaka hasta la firma del Memorando de Entendimiento de Luena. Tratamos de retratar este largo proceso, porque cada uno de los procesos de negociación daría lugar a una investigación

independiente: aunque largo, fue un proceso complejo, del cual se obtuvieron varios resultados positivos, así como algunos efectos muy perjudiciales para el país.

En la ardua tarea de mediar en el proceso de paz y la transición democrática en Angola, es importante destacar al ex presidente de Zaire, Mobutu Sesse Seko, quien, como dictador, tenía poco que aportar al proceso de transición democrática, pero logró reunir a los dos partidos angoleños por primera vez en la misma mesa de negociaciones. En cuanto a los Acuerdos de Bicesse, el papel de Portugal, representado por el entonces Primer Ministro, Aníbal Cavaco Silva. En el Protocolo de Lusaka, el papel de la ONU, responsable de la mediación, primero en la persona de Margareth Anstee y luego representada por Alioune Blondin Beye, que murió durante el proceso, lo que supuso un duro golpe para éste. Por último, en el Memorando de Entendimiento de Luena, el propio Gobierno angoleño asumió esta responsabilidad, y la voluntad del pueblo angoleño de vivir finalmente en un país en paz fue decisiva.

En cuanto a la necesidad de tener la educación como aliado esencial de la paz, vale la pena tener en cuenta la perspectiva del profesor Vicente Bellver, quien sostiene que, por muy eficiente que parezca un sistema educativo, si éste se ubica en un contexto social de total menosprecio a los derechos humanos, dicho sistema educativo estará condenado a presentar resultados frágiles: lo más probable es que los receptores del sistema educativo y las generaciones subsiguientes alcancen altos niveles de educación, lo que no se traducirá en una buena educación. Por ello, Bellver defiende que no es recomendable y que parece prácticamente imposible concebir un buen sistema educativo en un contexto social que no respete los derechos humanos. También es cierto lo contrario: los derechos humanos no pueden arraigar en una sociedad sin un buen sistema educativo. Sin embargo, es importante tener en cuenta la creación y promoción de un contexto social respetuoso de los derechos humanos como el mejor recurso para proporcionar una buena educación⁸⁰.

Durante el proceso de paz y democratización en Angola debemos darnos cuenta

⁸⁰ Bellver, Vicente, "La educación de acuerdo con los derechos humanos", en Narciso Martínez Morán, Ana María Marcos del Cano, Rafael Junquera de Estéfani (coords.), *Derechos Humanos: problemas actuales. Estudios en Homenaje al Profesor Benito de Castro Cid*, vol. I, Universitas, Madrid, 2013, pp. 217-218.

de que los orígenes de la violencia se encuentran en la pobreza, la desigualdad socioeconómica y la cultura de la gente: la perpetuación o mitigación del ciclo de violencia depende en gran medida de la educación. El proceso de paz angoleño nos ha llevado a comprender que la simple firma de acuerdos y tratados no es suficiente para garantizar una buena transición política y el consiguiente establecimiento de la paz, sino que es esencial que se modifiquen también los factores que facilitan el surgimiento de las guerras

Corresponde ahora al Gobierno angoleño, en colaboración con instituciones públicas y privadas, recuperar el concepto *lato sensu* de instituciones que presentamos en el primer capítulo, promover la cultura de paz a través de acciones, comportamientos, hábitos y actitudes que favorezcan la paz, la reconciliación nacional y la consolidación democrática, tal como se comprometieron en 2002, ya que la institución de la paz debe seguir siendo un proceso continuo de conquista del pueblo angoleño.

Creo que la paz es un ingrediente clave y debe seguir siendo el punto de partida y el mejor contexto para el proceso de consolidación de la democracia, a través de reformas institucionales continuas y eficaces, sin olvidar uno de los mayores retos a los que se enfrenta actualmente el Estado angoleño, que también es transversal a los países que a lo largo de su historia han tenido regímenes autoritarios y conflictos armados, que es la lucha contra la corrupción que ha arraigado en el país de forma oculta y prácticamente institucionalizada. En cuanto a la lucha contra la corrupción, entraremos en más detalles en el próximo capítulo.

IV. PROPUESTA DE REFORMAS INSTITUCIONALES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD

Finalmente, pasamos al último capítulo de esta investigación. Concluimos el capítulo anterior con una referencia a los desafíos que los Acuerdos de Paz de 2002 dejaron al país, que inevitablemente constituyen la impronta de una sociedad en posconflicto. El país fue destruido humana y estructuralmente, y se enfrenta a un arduo proceso de reconstrucción del Estado y de reconciliación nacional. No cabe duda de que el año 2002 fue un verdadero hito para Angola, ya que el estado de excepción constitucional estaba llegando a su fin. Por un lado, había desafíos políticos que debían materializarse con el proceso de consolidación democrática en la agenda de prioridades: se pretendía crear un entorno más favorable para el ejercicio de la ciudadanía, permitiendo el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, cuyo pleno ejercicio no encontró la rampa de lanzamiento necesaria durante el conflicto armado. Desde el punto de vista económico, había llegado el momento de iniciar el proceso de recuperación económica, ya que el reto del estado de bienestar se estaba posponiendo sistemáticamente.

En este capítulo abordaremos estos dos grandes desafíos que acabamos de esbozar. En cuanto al reto político, sin duda es mucho más amplio que el proceso de consolidación democrática. Intentaremos analizar cualitativamente el proceso democrático angoleño, y las razones que fueron la base de su estado actual, algunas de las cuales ya hemos tenido la oportunidad de abordarlas. Los aspectos económicos tienen que ver con el crecimiento económico que el país experimentó en el período posterior al conflicto: desgraciadamente se encontró un terreno fértil en la debilidad de las instituciones angoleñas y, por este hecho, se dejó al país en un marco en el que la corrupción sistémica, estructural e institucionalizada logró alcanzar niveles espantosos, que lo llevaron a ocupar los peores lugares de transparencia regional, continental y mundial. A pesar de una serie de reformas que se han implementado para mitigar los efectos de la corrupción, principalmente desde el punto de vista legislativo y orgánico, es posible señalar más reformas que se podrían haber hecho, también en relación otro fenómeno asociado a la corrupción, que es la impunidad.

La experiencia democrática nos lleva a afirmar que uno de los ejes centrales para el fortalecimiento del Estado es la confianza y credibilidad que los ciudadanos depositan en sus instituciones: aquí es importante destacar el amplio concepto de

instituciones que avanzamos en el primer capítulo de esta investigación. La estructuración y el funcionamiento de las instituciones debe llevarse a cabo con la máxima transparencia y con el necesario equilibrio de poderes, fundamentalmente la necesidad de establecer criterios objetivos para limitar al poder ejecutivo y proteger los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Es necesario garantizar un equilibrio entre los poderes del Estado y los órganos soberanos respectivos, de modo que ninguno de los poderes sea superior a los demás. En este caso, lo que se busca es la rendición de cuentas en relación con los demás, para evitar excesos y descartar cualquier forma de impunidad.

4.1 Mecanismos de control y fortalecimiento de las instituciones para promover una cultura democrática en el proceso de transición en Angola

A lo largo de esta investigación se ha insistido con frecuencia en la necesidad de garantizar la mejora continua de las instituciones democráticas del país, al tratar de algunas opciones adoptadas por los diversos actores políticos en el proceso de transición angoleño. No sería difícil predecir la tarea hercúlea de revitalizar el proceso democrático del país. Para ser intelectualmente honestos, es importante destacar una serie de acciones que han señalado claramente la intención de oxigenar la joven y frágil democracia, ya que desde la democratización (1992) hasta el final del conflicto armado (2002), la democracia nunca ha tenido la oportunidad de vivir en un clima de total estabilidad política y social de las instituciones que pudiera generar un clima favorable para el desarrollo normal y regular. Se esperaba que se siguieran adoptando las reformas necesarias para fomentar la cultura democrática, la reconstrucción del Estado y el proceso de reconciliación nacional, mediante el fortalecimiento del Estado democrático y el Estado de derecho, desde la estructuración hasta el funcionamiento de las instituciones; por lo tanto, sería inevitable un conjunto de reformas institucionales, que tendremos la oportunidad de proponer aquí, tanto para abordar los desafíos políticos como los económicos.

Como sostiene Encarnación Fernández, el proceso de consolidación de la paz y de prevención de la repetición de un conflicto armado requiere reformas temporales y estructurales que puedan poner de relieve las causas inherentes a los conflictos. Esta profesora admite que es un gran logro para un Estado en un conflicto armado

prolongado y en un corto período de tiempo poder celebrar elecciones relativamente libres, y que no es realista exigir que una sociedad que ha salido recientemente de un conflicto lleve a cabo todas las reformas importantes en los primeros años posteriores al conflicto, sino las más importantes en un proceso de justicia transicional que tiene como prioridades inmediatas la consolidación de la paz y la reconstrucción del Estado, a saber: el alto el fuego, la desmovilización, el desarme y la reintegración de excombatientes, todo lo cual es admisible incluso en la primera década, dejando las reformas estructurales y las actitudes para los años o generaciones posteriores, si bien dejando claro desde el principio que es esencial sentar las bases para la implementación a medio o largo plazo de las reformas institucionales más profundas, entre ellas el fortalecimiento de las instituciones del Estado, la promoción de la cultura democrática, la reconciliación nacional y el desarrollo económico⁸¹.

La primera medida importante, que parecía obvia después de años de conflicto armado, fue el reconocimiento de que el país vivía en un déficit democrático flagrante, razón por la cual se necesitaban urgentemente reformas institucionales, que serían esenciales para definir el tipo de sociedad que se pretende y el modelo democrático que mejor se adecuaba o interesa al país. Para ello, era necesario restablecer la legitimidad de las instituciones y fortalecer su capacidad, lo que entrañaba una serie de desafíos, entre ellos la legitimación del mandato de los gobiernos y de la clase política mediante el restablecimiento del proceso electoral y la garantía de su elección mediante el voto popular directo y secreto. El restablecimiento del papel de las instituciones de rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción y la impunidad, factores que sin duda limitarían las prácticas depredadoras que se estaban produciendo en el país y que debían ser abordadas por el Estado angoleño. Hay que subrayar aquí que el fenómeno de la corrupción no es sólo una realidad para los Estados que salen de conflictos armados, un hecho que es bien conocido; basta con mirar las clasificaciones de la transparencia y la percepción global de la corrupción.

Presentaremos un conjunto de propuestas que consideramos una contribución modesta, cuya adopción acompañada de las reformas estructurales económicas necesarias, podría contribuir a que el estado angoleño experimente un cambio de

⁸¹ Fernández, Encarnación, *¿Estados fallidos o estados en crisis?*, cit., pp. 149-151.

paradigma, produciendo un impacto en su propio crecimiento económico, con un mejor uso de los ingresos públicos, mejorando así el bienestar social de la población.

Con la consulta de una considerable colección bibliográfica, se pudo constatar que existen dos generaciones de reformas institucionales. Las de primera generación, son aquellas vinculadas a la estabilidad macroeconómica y a la democratización de la economía, es decir, a la consolidación creciente de un sistema de apertura de la economía en respuesta al fracaso del modelo económico de matriz socialista previamente adoptado por el Estado angoleño. Las reformas institucionales de segunda generación tienen por objeto el desarrollo institucional que permite la reforma del Estado y se orienta a incluir a todos los ciudadanos, con el fin de fortalecer y legitimar las decisiones de gobernanza mediante reformas políticas, modernización administrativa, adecuación legislativa y judicial, mejora de la capacidad normativa, mayor eficiencia en la recaudación de impuestos, reestructuración de las relaciones entre la administración central y local del Estado, fortalecimiento de los derechos de propiedad, reestructuración de las instituciones de seguridad social, y mejora institucional de la educación, en particular de la educación pública en los niveles de enseñanza primaria, secundaria y universitaria, lo que conduce al fortalecimiento institucional de la gobernanza democrática⁸².

Para fortalecer la democracia angoleña y las instituciones que componen su estructura sería importante que la clase gobernante y la sociedad civil comprendieran que la democracia no es sólo un régimen político, sino también un estilo de vida que presupone la idea de una ciudadanía integral, que abarca no sólo la dimensión común de la ciudadanía política, sino también la ciudadanía civil y social. Si se incluye a los sectores que tienen una historia de marginación, como las mujeres, los pobres, las minorías étnicas y los partidos políticos minoritarios, entonces la democracia se considera un mecanismo para concebir a los seres humanos y garantizar sus derechos, libertades y garantías fundamentales como el principio y el final de la dinámica democrática.

Otro aspecto a tener en cuenta para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas en Angola en particular, tiene que ver con la sensibilidad que se tiene hacia la propia sociedad, pues en rigor, las instituciones estatales deben ser una caja de

⁸² González Núñez, José Carlos, "Fortaleciendo las instituciones democráticas", *El Economista*, México, 25-Abril 2007, pp. 2-3.

resonancia de la sociedad, no sólo mediante la representación sino también mediante la participación de esta última en aquellas, haciendo que las instituciones absorban los deseos de la sociedad, siempre dentro de los límites impuestos por los principios del Estado democrático y de derecho.

Uno de los problemas actuales de la clase dominante mundial, de África en especial y de Angola en particular, es la superposición de los individuos a las instituciones: durante mucho tiempo la teoría de crear solamente hombres fuertes (Franco, Mussolini, Hitler, Salazar, Tito, Pinochet, Idi Amin, Mobutu, y la lista es larga) ha permanecido, en detrimento del fortalecimiento de las instituciones, incluidos los Estados. Después del conflicto armado, Angola debería haber dirigido su atención más claramente hacia la promoción de la ciudadanía y debería tener como uno de los barómetros para evaluar la calidad del proceso democrático la mitigación de los problemas sociales, como la pobreza y la desigualdad, derivados de la distribución injusta de los ingresos. Para medir el nivel de desarrollo de los países, no sólo debemos tener en cuenta el crecimiento económico o el aumento de la renta per cápita, sino sobre todo las condiciones que favorecen el desarrollo de la ciudadanía civil y social, lo que nos lleva a medir la calidad del proceso democrático y el nivel de vida real de los ciudadanos.

Por lo tanto, para el proceso democrático angoleño, como en todas las partes del mundo, se requiere tiempo, porque es un proceso complejo, pero es esencial que se definan las estrategias adecuadas, teniendo en cuenta las especificidades de nuestro contexto. La prioridad real de las reformas que fortalezcan las instituciones democráticas, se puede obtener del nivel de apertura a las críticas a la clase dominante, de la tolerancia hacia aquellas críticas que cuestionan la tipología de las políticas económicas y sociales y el funcionamiento de las instituciones; y de la medida en que se tienen en cuenta estas críticas, del grado de apertura de la clase dominante a los que adoptan el punto de vista opuesto, del grado de independencia de los medios de comunicación, especialmente de los medios de comunicación estatales⁸³, para dar a conocer dicha crítica, y del grado de marginación y persecución que sufren los críticos. Es preciso encontrar soluciones concertadas, y creo que es fundamental que los órganos de gobierno local del Estado se apoyen en órganos de consulta sociales, en los

⁸³ Un tema que, para mi sorpresa, fue muy discutido en España en las últimas elecciones parlamentarias, cuando se criticó la parcialidad de los medios estatales en favor del candidato a la reelección.

que estén representadas las distintas sensibilidades, y que no sean meros órganos decorativos para cubrir una apariencia de participación. Por ejemplo, en la lucha contra la pobreza en Angola, cuya reducción requiere el crecimiento económico del país y la consiguiente distribución equitativa de los ingresos, que sólo será posible con programas de asistencia, que se miden erróneamente por el número de personas que son atendidas por estos programas y no por el número de personas que logran abandonarlos logrando la autosuficiencia mediante la obtención de un empleo digno. Es importante garantizar el acceso de las clases sociales más desfavorecidas al poder político, y una plataforma que les permita expresar sus opiniones, participar en los procesos de discusión de las políticas públicas y no continuar como eternos beneficiarios y receptores inertes de las políticas públicas.

Como hemos venido reiterando, las reformas institucionales son propuestas con una dimensión política, como permitir la reelección de representantes y que todos sean elegidos por voto popular, el fortalecimiento de las instituciones de rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción que limitan objetivamente las prácticas depredadoras que puedan existir, y contribuyen al crecimiento económico a través de la generación de ingresos y empleo⁸⁴.

4.2. Un análisis del punto de partida de las reformas institucionales necesarias para fortalecer la democracia en Angola

Como hemos subrayado anteriormente, reconstruir y reconciliar un país que ha pasado por un conflicto armado como fue el caso de Angola, lleva tiempo, tiene un itinerario complejo, pero muchos retos se han superado en muy poco tiempo. No obstante, otras reformas y políticas públicas adoptadas no han sido las correctas, que es lo que trataremos en este apartado.

⁸⁴ A este respecto, es importante subrayar que no basta con garantizar una excelente calidad de vida desde el punto de vista económico para la población, es decir, los derechos económicos, culturales y sociales, sino que hay que tener en cuenta el respeto de los derechos civiles y políticos, siendo el ejemplo más flagrante los países como Qatar, los Emiratos Árabes Unidos o Bahrein.

Con el fin del conflicto armado se plantea otro gran reto, que tiene que ver con la reconstrucción del Estado, ya que es la condición *sine qua non* para la consolidación de la paz en situaciones de posconflicto, ya sea en materia de seguridad o de desarrollo. Este complejo proceso de reconstrucción requiere enormes recursos financieros, que pueden permitir al Gobierno angoleño concentrarse en la reconstrucción del tejido económico, la recuperación de las infraestructuras destruidas y la construcción de otras nuevas, la ampliación de la administración del Estado a todo el país y la atención a los millones de refugiados, desplazados, la remoción de minas de un país cuyo número de minas al final de conflicto correspondía con el número de ciudadanos (15 millones, de las cuales actualmente han sido reducidas hasta un tercio), la atención a los huérfanos, viudas, personas con discapacidad, una población mártir y en constante sufrimiento, etc. Para todo ello era necesario un firme compromiso de la comunidad internacional, y se anunció la celebración de una conferencia de donantes.

En vista del nuevo marco de construcción de la paz en Angola, es interesante adaptar a la realidad angoleña la visión de reconstrucción del Estado defendida por Encarnación Fernández, que está en la agenda de la nueva gobernanza liberal mundial, que a veces se transforma en paz imperial, pero lo que me gustaría destacar es la perspectiva de la paz liberal. La profesora Fernández considera que la más recomendable de las dos perspectivas es la paz liberal, que se basa en el establecimiento de un entorno de paz en sociedades con un pasado bélico, con el objetivo de resolver los diversos conflictos existentes, reconstruir las sociedades y establecer una economía de mercado solvente como mecanismo para evitar el estallido de futuros conflictos armados, sin imponer el control sobre los territorios de los países o sociedades receptores⁸⁵.

Desafortunadamente para Angola, la comunidad internacional quería imponer una agenda diferente, teniendo en cuenta el potencial energético y de otros recursos naturales del país, y quería adoptar un sistema imperial de paz, basado en la imposición de una agenda, a través de actores estatales y no estatales, públicos y privados, militares y civiles, a través de una red de ONGs internacionales, gobiernos, organizaciones intergubernamentales y otros actores empresariales. Hubo una serie de imposiciones destinadas a demarcar las zonas de influencia, lo que llevó al Gobierno

⁸⁵ Fernández, Encarnación, *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, cit., pp. 142-143.

angoleño a rechazar la propuesta y el modelo. El modelo más recomendable para Angola sería el de la paz liberal, pero por diversas razones no se logró.

Con el rechazo de Angola al modelo propuesto por la comunidad internacional (occidental) de reconstrucción del Estado, que ya hemos explicado en el párrafo anterior, se canceló la prometida conferencia de donantes, porque la comunidad internacional condicionó la celebración de esa conferencia a la aceptación por Angola de un conjunto de premisas, entre ellas la aceptación de la mencionada agenda de paz imperial y un conjunto de reformas estructurales de la matriz económica y en materia de derechos humanos. Esta irreductibilidad de Angola, que no estaba muy interesada en hacer concesiones frente a la igual irreductibilidad de la comunidad internacional en su papel de donante, se debió esencialmente al gran aumento de los ingresos petroleros, debido al incremento de la producción y a la astronómica subida del precio mundial del petróleo en ese momento.

Como resultado, el producto interno bruto (PIB) del país se multiplicó por más de diez entre 1997 y 2008, pasando de 7.800 millones de dólares a unos 83.400 millones de dólares en sólo 11 años. El fin de la guerra y el reciente descubrimiento de otros recursos naturales coincidieron con el auge de China y otros países de rápido crecimiento, como Brasil e India, con una sed de petróleo similar a la de sus homólogos occidentales. Angola ha encontrado nuevas e importantes fuentes de financiación, nuevos aliados y menos demandas de reformas estructurales⁸⁶. Estas opciones excluyen la posibilidad de llevar a cabo las reformas necesarias y han permitido posponer la dinámica deseada del proceso democrático y la diversificación de la economía, que sigue dependiendo enteramente del petróleo y los diamantes.

La cuestión de la calidad del proceso democrático angoleño se puede medir también por la hegemonía que el MPLA (partido en el poder desde la declaración de independencia) asumió en el escenario político nacional, así como su líder y Presidente de Angola, que gobernó el país durante 38 años (1979-2017), habiendo detentado ambos un colosal protagonismo del poder político del país, un hecho que permitió gobernar sin una sólida oposición. Tras la victoria electoral de 2008⁸⁷, obtuvo una

⁸⁶ Rocha, Alves, *Perspectivas de crecimiento económico de Angola hasta 2020*, CEIC-Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola, Luanda, 2014, pp. 23-25.

⁸⁷ Primeras elecciones celebradas después del conflicto armado.

mayoría aplastante, con alrededor del 82% de los votos, con una mayoría cualificada significativa que le permitió modificar la Constitución en 2010, habiendo introducido a tal fin un conjunto de enmiendas al nuevo texto constitucional más acordes con sus intereses, dado que disponía de mayoría cualificada. A pesar de la ampliación del catálogo de derechos, libertades y garantías fundamentales, que siguió teniendo una aplicación tímida, a pesar de la perspectiva avanzada que tenían desde el punto de vista formal. Uno de los aspectos para tener en cuenta, entre los diversos que se han introducido, es el establecimiento de un sistema electoral único para la elección de los diputados a la Asamblea Nacional y del Presidente de la República, hecho que permite que el cabeza de lista de la lista del partido más votado sea elegido automáticamente Presidente de la República.

Como cree González Núñez⁸⁸, para el desarrollo de la ciudadanía civil, los Estados deben respetar cuatro dimensiones principales:

- a. igualdad jurídica y protección contra la discriminación;
- b. el derecho a la vida, la integridad física, la seguridad, y el derecho a la educación y la participación ciudadana;
- c. la administración de justicia; y, finalmente,
- d. la libertad de prensa y el derecho a la información.

En este sentido, hace falta que tengamos una prensa cada vez más libre y responsable, que desempeñe su papel de manera crítica e imparcial, así como una sociedad civil organizada, una clase empresarial responsable, instituciones religiosas comprometidas con los valores y principios sociales básicos que garanticen el necesario equilibrio social, y familias fuertes y bien estructuradas, con acceso a unos estándares de estabilidad social que les permitan vivir con dignidad, cumpliendo su papel de núcleo de la sociedad y primer agente de socialización. Así, los ciudadanos encontrarán las habilidades necesarias para desarrollar su potencial, pero es esencial que se les garanticen derechos básicos como el acceso a la salud, a una educación de calidad y a un empleo decente.

De lo anterior se desprende que el fortalecimiento de la democracia depende y consiste esencialmente en una ciudadanía fuerte, marcada por ciudadanos calificados, quienes a su vez aseguran el fortalecimiento de las instituciones en las que se insertan, brindándoles una experiencia republicana y el respeto a los valores y principios del

⁸⁸ González Núñez, José Carlos, “Fortaleciendo las Instituciones democráticas”, cit., p. 4.

Estado democrático y del Estado de derecho, lo cual se garantiza al elevar la calidad de la educación pública.

Podemos concluir que el fortalecimiento de las instituciones democráticas puede reducir la pobreza y la desigualdad, así como asegurar el camino hacia el desarrollo, permitiendo que las instituciones que administran el dinero público, la justicia y elaboran leyes tengan en cuenta que los derechos y la dignidad humanos son el faro de sus acciones.

4.3. Tipos de reformas institucionales prioritarias que deben llevarse a cabo en el sistema político angoleño para el fortalecimiento de la democracia

William Kornhauser entiende que la democracia es fundamentalmente un mecanismo institucional para cambiar el liderazgo a través de la libre competencia por el voto popular. La existencia de libre competencia para el liderazgo no garantiza necesariamente la libertad, pero su ausencia reduce claramente las oportunidades de libertad, especialmente la libertad de expresión y de asociación⁸⁹.

4.3.1. Cambios en el sistema electoral

El sistema electoral ha sido un pilar fundamental del sistema democrático desde 1992, pero el sistema electoral angoleño ha sido secuestrado por los líderes de los partidos políticos. Esto ha permitido que las élites político-partidistas se conviertan cada vez más en centros políticos cerrados al exterior y dominados por aparatos profesionales. Cada vez más ciudadanos se han dado cuenta de que el grupo dominante dentro de cada partido político tiene el derecho exclusivo de determinar el perfil y los nombres de los candidatos a las elecciones. Ello excluye la posibilidad de que los partidos políticos presenten opciones reales y movilizadoras al electorado, ampliando cada vez más la brecha entre las aspiraciones de los ciudadanos y las propuestas de los partidos, ya que, en Angola y en la mayoría de los países, el número de abstenciones ha sido cada vez más significativo. Creo que es esencial, en el ámbito del proceso

⁸⁹ Kornhauser, William, *The Politics of Mass Society*, Trad. Marta Silva, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, p. 126.

democrático, introducir cambios en el sistema actual, permitiendo una mayor apertura a los ciudadanos que se dedican al fenómeno político, pero cuya esfera de actividad se ha llevado a cabo fuera de la órbita política de los partidos, fundamentalmente a los formadores de opinión y a los líderes de la comunidad que tienen una mayor legitimidad representativa. Esto puede asegurar que los partidos políticos tengan una voz decisiva en el nombramiento de los candidatos a elegir, en lugar de ser nominados por los líderes de los partidos y sus corporaciones. Por otro lado, puede proporcionar acceso a la Asamblea Nacional a ciudadanos independientes que estén dispuestos y interesados en disputar elecciones, pero que no se sientan cómodos con el *modus operandi* de los partidos políticos.

Como ya hemos mencionado, en relación con la elección del Presidente de la República, el sistema electoral angoleño prevé en el artículo 109 de la Constitución de la República de Angola un sufragio único, es decir, elecciones generales para la elección del Presidente de la República y de los diputados de la Asamblea Nacional. Será elegido Presidente de la República y Jefe del Ejecutivo, en el marco del sistema electoral angoleño, el jefe de la lista, por el círculo nacional, del partido político o coalición de partidos políticos más votados en las elecciones generales. El artículo 146 de la Constitución de la República de Angola dispone que los candidatos a diputados a la Asamblea Nacional serán presentados por los partidos políticos, solos o en coalición, y que las listas podrán incluir ciudadanos que no estén afiliados a los partidos respectivos. Entiendo que debería estudiarse seriamente la posibilidad de introducir círculos uninominales o de candidatos independientes, en los que los candidatos puedan presentarse individualmente, confiriendo así una mayor legitimidad a los candidatos y a la esencia popular, y eliminando el actual poder de la dirección política de los partidos para imponer a los candidatos.

Hay una excepción para las elecciones municipales, pero lamentablemente, desde que el texto constitucional de 1992 del Gobierno Local lo previó, la descentralización administrativa en Angola nunca se ha aplicado, es decir la institucionalización de las autarquías continúa siendo un proyecto. Aún está en vigor un sistema administrativo concentrado, y se espera que las primeras elecciones municipales se realicen en 2020. La disposición a la que nos hemos referido es el artículo 220 de la Constitución de la República de Angola, que establece que las candidaturas para las elecciones a los órganos municipales pueden ser presentadas por

partidos políticos, solos o en coalición, o por grupos de ciudadanos independientes. Por lo tanto, creo que Angola debería promover una reforma electoral que:

1. dé poder al electorado para designar candidatos a diputados; y
2. permita que se puedan presentar candidatos independientes a la Asamblea Nacional fuera de la órbita de los partidos políticos.

Uno de los indicadores para medir la calidad de una democracia es la forma en que los ciudadanos eligen a los diputados, cuya función esencial es legislar y supervisar al Gobierno. Al respecto, el sistema vigente en Angola presenta un conjunto de debilidades: las listas de diputados emanan exclusivamente de los dirigentes de los partidos políticos; ello hace imposible que los votantes evalúen a los candidatos, impidiendo la exclusión de algunos y el reposicionamiento de otros en las listas; la elección de muchos diputados se basa en criterios dudosos; y, finalmente, se favorece a personas que son totalmente desconocidas para el público en general, sin ningún histórico de ciudadanía.

4.3. Cambios en el sistema de financiación de los partidos políticos

Este es otro de los problemas de la joven democracia angoleña. Los ciudadanos deberían tener el derecho a saber con mayor precisión y exactitud cuánto y de dónde provienen los ingresos de cada partido político. En este sentido, es importante destacar la necesidad de diseñar un sistema de financiación de partidos para Angola que permita una mayor transparencia por parte de las estructuras políticas de los partidos, evitando la corrupción y garantizando la necesaria igualdad entre los diferentes actores políticos.

Las cuentas de los partidos políticos, dondequiera que se encuentren, deben ser auditadas por entidades independientes, a saber, la Fiscalía General o el Tribunal de Cuentas, que a su vez presentarán los informes a la Asamblea Nacional y a la empresa angoleña. Los partidos políticos deben concentrar los ingresos procedentes de la financiación pública y utilizarlos para promover la educación cívica y política, reduciendo el gasto en publicidad y propaganda. En una época en la que la intención es combatir la financiación del terrorismo, el blanqueo de dinero y la lucha contra la

corrupción, es esencial que se preste atención a este fenómeno, eximiendo cada vez más al erario de la financiación de los partidos políticos, pero en el caso de Angola es crucial que los partidos sigan dependiendo de la financiación pública, avanzando en una reducción gradual hasta que la financiación quede en manos de la iniciativa privada con el debido control de las autoridades competentes.

Mayor participación de la población en los procesos de toma de decisiones

Un gran debate que hemos vivido en Angola, y en general en varios países del mundo, incluida Europa, y que sin duda socava el sistema democrático al que aspiramos, tiene que ver con la flagrante falta de representación y identificación de la sociedad con las decisiones u opciones tomadas por la clase política. Las decisiones o políticas adoptadas por la clase dominante se alejan cada vez más de los deseos populares, no absorben las contribuciones sociales, se evitan los debates antes de que se tome una decisión, práctica que se ha repetido al largo del proceso transicional angoleño. Es necesario reformular esta forma de hacer política, en la que sólo permitimos que los ciudadanos debatan las decisiones que ya se han tomado, las cuales, dependiendo del alboroto y de la presión que se ejerza, se podrán llegar a modificar. Debería ser al revés, es decir, la prioridad debería ser profundizar el debate antes de la toma de las decisiones, al menos de las más importantes, evitando imponer una agenda a la sociedad, como ocurre a menudo. A veces las decisiones que gobiernan al pueblo angoleño se toman en un entorno muy selectivo, sin escuchar a las familias, la prensa, las empresas, las iglesias, el mundo académico, las minorías y otros estratos de la sociedad civil. A veces vislumbramos ciertas decisiones y nos preguntamos cómo podrán haberse tomado, y la respuesta no es tan difícil: no se ha consultado a la sociedad, lo cual deslegitima las políticas públicas y las numerosas reformas institucionales.

4.3.1. Independencia de las instituciones para una democracia de calidad

Otro de los grandes retos a los que nos enfrentamos en Angola tiene que ver con la sustitución de la competencia por la conveniencia en el nombramiento de los líderes y gobernantes que componen la administración pública. De hecho, este fenómeno, lejos de disminuir, ha ido en aumento. Henrique Neto sostiene que la creciente disminución de la competencia en detrimento de la conveniencia partidista en el nombramiento de los líderes militares, diplomáticos, gubernamentales y empresariales del sector público ha abierto la puerta a la degradación de la calidad de los servicios públicos, ya que el prestigio y la importancia de ciertos sectores vitales para la democracia no pueden confiarse a personas que no están preparadas y carezcan de capacidad mínima necesaria para desempeñar esas funciones⁹⁰.

Es fundamental para la democracia que las instituciones se administren de acuerdo con los principios republicanos, no sólo con los intereses de las nomenclaturas de los partidos. No podemos atentar contra la independencia de las instituciones, ya sean públicas o de la sociedad civil. Para que la democracia angoleña evolucione es fundamental o incluso sagrado que se respete la independencia de las instituciones, frente a las Fuerzas Armadas, los Servicios de Seguridad del Estado, la Policía Nacional, los Tribunales, que deben guiar su funcionamiento por el Estado de derecho y los demás principios republicanos. Las asociaciones empresariales, la prensa, la familia, el mundo académico e incluso la propia Iglesia deben mantener encendida la llama de la libertad de opinión sobre todo tipo de cuestiones relacionadas con el Estado.

4.3.5. Las inevitables reformas económicas que Angola necesita como resultado de los errores del pasado.

⁹⁰ Neto, Henrique, "Solução: uma democracia de qualidade", en José Ribeiro e Castro, Luís Campos e Cunha, António Pinho Cardão (eds.), *Reforma Política Urgente. Manifesto por uma democracia de qualidade*, APDQ, Cascais, Sopas de Letras, 2017, pp. 338-341.

Aunque no soy un experto en temas económicos, debo destacar el matiz económico de este Máster, especialmente los temas relacionados con el desarrollo sostenible. Los resultados económicos, que eran muy esperados para la mejora del bienestar social y la garantía de los derechos económicos, culturales y sociales, como ya hemos mencionado, no han sido favorables. Contrariamente a lo que ocurrió en Europa, Angola no ha sido agraciada con un plan Marshall ni con personal suficiente para satisfacer los numerosos desafíos del país. A pesar de esta situación, el país ha experimentado un crecimiento económico considerable. Desafortunadamente, la capital del país ha concentrado prácticamente la mayor parte de las actividades políticas y económicas: siendo la provincia más pequeña del país, la ciudad tiene más 7 millones de habitantes, es decir, el 26,8% de la población del país⁹¹. Tomadas aisladamente, las cifras de recuperación económica han contribuido a reducir la incidencia de la pobreza, que pasó del 68% en 2001 al 36,6% en 2009⁹².

El crecimiento económico de Angola se debió enteramente al aumento de la producción de petróleo. Para darnos una idea clara, en 2008 las exportaciones de crudo representaron un promedio del 91% del volumen de exportaciones de Angola, y en 2012 la cifra alcanzó el 98%. Estas cifras han convertido a Angola en el quinto mayor productor de petróleo del mundo y en el segundo exportador de petróleo del continente, lo que inevitablemente ha ubicado al país en una situación muy vulnerable ante un escenario futuro inevitable de fluctuación de los precios del petróleo⁹³.

Angola no ha aprovechado al máximo el gran auge del mercado del petróleo para invertir seriamente en sectores que son esenciales para la economía, como la agricultura, la industria, las telecomunicaciones, el turismo, la pesca, la infraestructura eléctrica y las carreteras, así como para crear las condiciones necesarias para atraer la inversión extranjera. Este hecho nos ha demostrado que el crecimiento económico no ha impactado en el desarrollo del país, lo que debería reflejarse en la mejora de las condiciones reales de vida de la población. Aunque no soy economista, entiendo que, durante el período de crecimiento económico, era exigible una mayor seriedad de la clase política gobernante y un compromiso total con la inversión en capital humano

⁹¹ INE, 2014.

⁹² Ibidem.

⁹³ Rocha, Alves, *Perspectivas de crecimiento...*, 2014, cit., pp. 12-14.

para transformar los recursos en riqueza y hacer que el país llegue a ser verdaderamente próspero a través de una distribución justa y equitativa de las oportunidades.

Lo que se requiere y se espera del Estado es la garantía de una reducción creciente de su papel como agente económico, la reducción de la burocracia en la actividad económica, la creación de las bases esenciales para la promoción de la iniciativa privada y la atracción de la inversión privada, nacional o extranjera, a través de un proceso de privatización de algunas empresas públicas totalmente dispendiosas, y un conjunto de reformas que permitan la creación de un buen ambiente de negocios, con transparencia y la consecuente puesta en marcha de una reforma fiscal.

Una reforma sensata y bien hecha de los puntos anteriores funcionará como un gran balón de oxígeno para la democracia y economía angoleña. No son las únicas reformas que hay que introducir, hay otras reformas importantes:

- a) La justicia y la reforma de la legislación, que tratará de armonizar nuestro sistema jurídico y la administración de justicia con los principios y normas democráticos, modernizando la legislación, simplificando el acceso a los procesos de justicia y confiriendo la independencia verdadera y necesaria de los órganos de administración de justicia.
- b) La reforma de la Administración, que ha de buscar el aseguramiento de la transferencia de poderes desde la administración central del Estado a los órganos de la administración local, hasta que sea posible implementar autarquías locales, con la respectiva autonomía del poder local del Estado, tras la celebración de las primeras elecciones municipales, inicialmente previstas para el año 2020. Es preciso, además, proceder a la desburocratización de los procedimientos administrativos y reforzar la capacidad financiera de los municipios.

Concluimos que es fundamental para la democracia en un país como Angola que los ciudadanos puedan recuperar la confianza en las instituciones, y hoy es visible que estamos avanzando hacia la construcción de una nueva Angola, desde 2017, con la

elección de un nuevo Presidente de la República. Aunque es pertenece al partido que gobierna el país desde la independencia, hay claros signos de mejora, si bien están pendientes muchas otras tareas que deben ser realizadas para que el país pueda mejorar sus niveles de transparencia, credibilidad y justicia social. En este sentido, es importante recordar la visión de Rousseau, que establece la tesis de que los hombres hicieron un contrato social para asegurar su existencia, libertad y lograr el bien común, estableciendo, por supuesto, un sistema de cooperación y protección mutua, a través de la legislación elaborada por el propio pueblo y a través de su aplicación por un gobierno obligado a rendir cuentas ante el pueblo⁹⁴.

4.4. Aproximación de la definición y tipologías de la corrupción

En este apartado trataremos de reflexionar sobre el fenómeno de la corrupción en Angola y más ampliamente sobre el impacto que tiene en todo el mundo, porque me parece intelectualmente honesto, partir de la premisa de que el fenómeno de la corrupción sea exclusivo de los países en desarrollo, sino que es común en todas las sociedades, incluso en los países más industrializados. Lo que se está discutiendo es la dimensión que el fenómeno ha alcanzado en las sociedades más diversas y las políticas utilizadas por los respectivos países para mitigarlo.

Desde el principio hasta la actualidad el proceso transicional angoleño, no es de dudar que la corrupción haya encontrado una autopista para desarrollarse. Desde la perspectiva de Claudia Medina, "la corrupción ha sido señalada como el mal generalizado de fin de siglo, como un problema que trasciende las fronteras nacionales y trasciende el ámbito meramente estatal, afectando no sólo a los países en desarrollo, sino también a las sociedades industrializadas, en un contexto de globalización e internacionalización económica"⁹⁵.

⁹⁴ Rousseau, Jean-Jacques, *Del Contrato Social*, prólogo, traducción y notas de Mauro Armiño, Madrid, Alianza Editorial, 2010, p. 119.

⁹⁵ Rivero Medina, Claudia, "Análisis económico de la corrupción: una problemática sistémica y generalizada", *Con-Texto*, nº 18, 1999, p. 18.

Es importante recordar que después del conflicto armado, Angola tuvo enormes desafíos, por lo que tenemos una idea clara de la magnitud del fenómeno en Angola, el Presidente angoleño llegó a decir que después de la guerra, uno de los mayores enemigos del país era la corrupción, que necesitaba un gran compromiso de la sociedad angoleña, decretando la tolerancia cero para los actos de corrupción⁹⁶, pero que nunca llegó a ser efectiva con acciones reales, lo que condujo a ser sólo otro discurso narrativo.

Este fenómeno crea un clima de inseguridad jurídica, que ha frenado el desarrollo económico y social del país, hecho que lamentablemente vemos en Angola, con una deslumbrante y primitiva acumulación de capital por parte de la élite gobernante y de personas que les son cercanas. En Angola llegó un momento que parecía que la propia sociedad había legitimado el fenómeno, desde pequeñas prácticas hasta grandes escándalos, que trascendieron los ámbitos de las grandes decisiones públicas, llegando incluso a las relaciones interpersonales, es decir, en la vida privada.

4.5. La percepción de la corrupción en general y su magnitud en Angola

Creo que la corrupción es uno de los fenómenos más perniciosos a los que se puede enfrentar el Estado democrático, ya que enflaquece la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, incluida la propia sostenibilidad y el desarrollo económico de un país. Esta es una de las razones por las que estoy reflexionando seriamente sobre este fenómeno, como uno de los pilares desestabilizadores de la construcción democrática que defendemos, además de los aspectos que ya hemos mencionado antes sobre los grandes signos que la economía angoleña ha mostrado tras el conflicto armado. Existen claras combinaciones de factores paradójicos, pues no se puede entender que un país que ha experimentado uno de los mayores crecimientos

⁹⁶ Discurso del Presidente de la República de Angola, José Eduardo dos Santos, en la apertura de la XV sesión del Comité Central del MPLA en 2009. Disponible en <http://visao.sapo.pt/lusa/angola-presidente-jose-eduardo-dos-santos-pede-tolerancia-zero-a-corrupcao=f537752> (Consultado el 08 de agosto de 2019).

económicos del mundo en la última década⁹⁷, que se ha convertido en la tercera economía más grande del África subsahariana, perdiendo sólo frente a Sudáfrica y Nigeria, mientras que al mismo tiempo se convirtiera en uno de los más corruptos del mundo⁹⁸, registrando también uno de los peores indicadores de desarrollo humano del mundo⁹⁹.

Cuando en 2009 el Presidente José Eduardo dos Santos reafirmó que la corrupción era el mayor problema del país y anunció una política de "tolerancia cero" contra la corrupción, se produjeron ciertas acciones que parecían ser un cambio de paradigma y, en menos de seis meses, la Asamblea Nacional aprobó un paquete legislativo para combatir la corrupción, a saber, la Ley de Probidad Pública, que dio un gran impulso a la armonización de la legislación que se había dispersado en otros textos jurídicos desde los años noventa. La ley vetó la posibilidad de que los funcionarios públicos recibieran regalos, dinero, dividendos u otros beneficios económicos, como comisiones, porcentajes o recompensas empresariales. Angola también introdujo en su ordenamiento jurídico el "Protocolo contra la corrupción" de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), la "Convención para prevenir y combatir la corrupción" de la Unión Africana y la "Convención contra la Corrupción" de las Naciones Unidas¹⁰⁰. Lamentablemente, durante mucho tiempo el discurso estuvo divorciado de la práctica, porque las prácticas institucionales contrastaban con lo establecido en la legislación.

Para Senturia, "la corrupción puede entenderse como el uso indebido de un cargo público con el fin de obtener beneficios personales¹⁰¹. Para reforzar esta posición, que me parece especialmente incompleta, es preciso tener en cuenta la

⁹⁷ http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/01/daily_chart

⁹⁸ Angola ocupa el puesto 165 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International, con un total de 174 países <https://www.transparency.org/cpi2018>

⁹⁹ Angola ocupa el puesto 147 en el Índice de Desarrollo Humano, con un total de 187 países https://www.undp.org/content/dam/angola/docs/Publications/2018_human_development_statistical_update.pdf

¹⁰⁰ Marques, Rafael, "Corruption in Angola, Money Laundering in Portugal and Impact on Human Rights", Comunicación presentada en el Seminario sobre Corrupción y Derechos Humanos, en Subcomité European Parliament Human Rights in 2013. <https://www.makaangola.org/wp-content/uploads/2013/05/CorrupcaoAngolaPortugal.pdf> (Consultado el 13 de agosto de 2019).

¹⁰¹ Senturia, J., *Political Corruption. Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. 4, New York, Macmillan, 1931, p. 448.

interpretación de Pritzl, que subraya que el comportamiento corrupto no se reduce simplemente a la decisión individual de obtener beneficios particulares utilizando una función pública, sino más bien a la utilización de un mecanismo o estrategia que se aprovecha del Estado para obtener ingresos económicos o ventajas indebidas por el mero hecho de tener una función en la estructura del Estado¹⁰². Por lo tanto, quiero destacar que no es necesario obtener una compensación económica directa para estar en presencia de un acto de corrupción, pretendemos a modo de manifiesto, que el concepto se haya ampliado cada vez más, fundamentalmente por el hecho de que pretende abarcar el sistema de promiscuidad y coincidencia de intereses, que prevé la obtención de ventajas o la recepción de grandes sumas de dinero y otros ingresos, así como cualquier otro tipo de ventaja ilícita.

La corrupción puede adoptar muchas formas diferentes y puede clasificarse como negra o blanca, activa o pasiva, grande o pequeña, pública o privada, o por su tamaño cuando la población percibe claramente el fenómeno, pero tolera, sin considerarlo grave, que haya diferentes casos en los que la población lo perciba y lo repudie claramente. En cuanto a la corrupción en su dimensión pública, las más visibles tienen que ver con la compra de votos, el nepotismo en los nombramientos y nombramientos para cargos públicos, la compra de decisiones judiciales, la acumulación primitiva de capital, el abuso de poder, entre otros. En lo que respecta a la esfera privada, podemos mencionar las organizaciones criminales, que hacen imposible la paz y el orden social, con frecuentes sobornos a las fuerzas de defensa y seguridad y a la administración de justicia, a los grupos empresariales que controlan la clase política, entre otros¹⁰³.

Un aspecto interesante, que resulta de una aproximación defendida por Fernando Arias¹⁰⁴, tiene que ver con los espacios de la esfera pública que propician el surgimiento de la corrupción;

¹⁰² Pritzl, R., *Corrupción y rentismo en la América Latina*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer y CIEDLA, 2000, p. 51.

¹⁰³ Heidenheimer, J. Arnold. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, Transaction Books, 1970, pp. 26-28.

¹⁰⁴ Arias, Fernando Grafe., *Reformas institucionales en materia de seguridad y sistemas Judiciales en la lucha contra la impunidad en Iberoamérica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 17-20.

- a) La primera tiene que ver con la esfera legislativa, materializada en iniciativas legislativas que no sirven al interés público, sino que buscan exclusivamente servir a los intereses de un grupo específico a cambio de favores personales.
- b) En cuanto al alcance de la gobernanza, observamos un conjunto de prácticas corruptas encaminadas a obtener decisiones favorables a los intereses privados en las más diversas áreas y sectores, principalmente en el proceso de contratación pública o en las concesiones de servicios públicos.
- c) En cuanto al sistema de seguridad pública y la lucha contra la delincuencia, hay una serie de conductas encaminadas a hacer inviables las investigaciones penales, con la intención de promover la impunidad, suprimir las pruebas o vaciarlas en la medida de lo posible, con el claro objetivo de lograr penas más indulgentes.
- d) En cuanto al sector judicial, lo que la corrupción busca esencialmente es desviar el sentido de las decisiones de los magistrados, a fin de conferir beneficios indebidos, ya sea a nivel del sistema penitenciario o incluso para fomentar la impunidad.
- e) Desde un punto de vista burocrático, lo que vemos con más frecuencia son sobornos, ya sean solicitados o aceptados por funcionarios públicos, relacionados con la rapidez de ciertos procedimientos burocráticos, la abolición o reducción de las sanciones administrativas.

En cuanto a sus efectos, la corrupción plantea un alto riesgo de sanciones penales y civiles y de pérdida de empleo, así como la posibilidad de pérdida de carrera profesional y reputación, para los agentes económicos y sociales, principalmente para los individuos. Para los agentes económicos y sociales, conduce a una flagrante pérdida de reputación comercial y empresarial, aumenta los costes de hacer negocios y hace inviable la innovación, ya que el uso de sobornos y otras formas ilícitas es una garantía de éxito. En cuanto a los gobiernos y los mercados, esto crea un alto nivel de dificultad en el desarrollo de los mercados, haciendo imposible la inversión privada, esencialmente extranjera, reduciendo las posibilidades de aplicación de la ley, socavando la credibilidad de las instituciones y la propia legitimidad de los gobiernos, aumentando los costos de los servicios y productos, reduciendo la calidad de los

servicios, e imposibilitando la adjudicación de contratos públicos y concesiones a los más competentes, quienes tendrían la oportunidad de presentar mejores ofertas y servicios de mejor calidad.

4.6. Enfoque jurídico de un fenómeno económico

Es importante destacar que el derecho penal normalmente sanciona todas las formas o tipologías de corrupción de la misma manera, sin tener en cuenta las particularidades y distinciones de los diversos tipos de corrupción, pero sólo debe mencionarse una tipología, en este caso el Convenio de la OCDE, que trata únicamente de los sobornos a funcionarios públicos extranjeros¹⁰⁵. Creo que es importante subrayar que cuando nos ocupamos de la corrupción internacional, nos enfrentamos a una corrupción importante, que merece especial atención y sanciones más estrictas.

La corrupción grave es, sin duda, la más aterradora y peligrosa, ya que afecta a la desviación de recursos públicos con fines contrarios al propio interés público, con efectos totalmente perjudiciales e incluso catastróficos para los países en desarrollo, donde los ingresos para hacer frente a una serie de desafíos sociales son claramente insuficientes. Tengo la tentación de decir que, en muchos casos, los efectos de la corrupción son más perjudiciales que los de un conflicto armado, porque priva a millones de personas de atención médica y de medicamentos, saca a millones de personas del sistema educativo, priva a las personas de un saneamiento adecuado y de la seguridad pública, es decir, causa una serie de problemas sociales que llevan a una inmensurable vulneración de los derechos humanos.

El caso particular de Angola, que durante el conflicto armado y después del conflicto, tuvo al petróleo como su principal moneda de cambio para las exportaciones, de alguna manera ha abierto la puerta a un esquema integral de corrupción. Otro hecho que no debe pasarse por alto es el de la micro-corrupción, que implica pequeñas sumas de dinero, el ejemplo del soborno de un policía de tráfico, o incluso de un inspector municipal, que tiene que ver con una cuestión de supervivencia, a menudo resultante

¹⁰⁵ Convenio sobre la lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

de una remuneración inadecuada por la función que desempeña, un hecho que a veces merece una mayor tolerancia por parte de la población y una menor severidad de la justicia, sin embargo no estamos validando este tipo de corrupción; simplemente estamos aplicando los criterios correctos para analizar y evaluar el impacto que ambos causan.

Se hace otra distinción entre corrupción pública y privada. La corrupción privada tiene que ver con conductas ilegales que se encuentran en la esfera privada, como puede ser el caso de dos empleados de empresas privadas, por ejemplo, la venta de secretos comerciales o la formulación de ciertos productos que están a punto de ser lanzados. Por otro lado, la corrupción pública, que es nuestro principal tema de análisis, se da en la relación entre un funcionario público, entidades políticas, sean o no electorales y otros agentes privados o públicos.

Según el derecho penal angoleño, este tipo de corrupción se refleja, como delito, en los delitos cometidos en el ejercicio de funciones públicas y en detrimento de las funciones públicas. Así, para el derecho penal angoleño, la conducta delictiva cometida por particulares contra los bienes de otros particulares se clasifica como delito contra los bienes y no como corrupción, este análisis cuenta con respaldo internacional, ya que la mayoría de los acuerdos y convenios internacionales se refieren únicamente a la corrupción pública.

Finalmente, existe la corrupción activa y pasiva, que nos permite diferenciar la conducta de los funcionarios públicos; en este tipo de corrupción hay alguien que ofrece una cierta ventaja, que se llama el corruptor, es decir, el agente de la corrupción activa, y otra persona que acepta el beneficio, que es el corrompido, que es el agente de la corrupción pasiva¹⁰⁶.

4.7. La impunidad como factor de desarticulación social y deslegitimación del Estado

En primer lugar, queremos proponer un concepto básico de impunidad, que representa una omisión de la rendición de cuentas por los delitos cometidos contra las personas y

¹⁰⁶ Godinho, Thiago José Zanini, "Contribuciones del derecho internacional a la lucha contra la corrupción", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, vol. 58, n° 347, 2011, p. 362.

los bienes¹⁰⁷. A partir de este concepto, es claro que, para verificar la debida rendición de cuentas por una conducta delictiva, es fundamental que se verifique el debido proceso legal, a través de una investigación para determinar los hechos, la asunción de este compromiso por parte de las instituciones competentes, con la consiguiente evaluación de los jueces u órganos competentes y, lo que es más importante, que se pueda lograr la ejecución de las decisiones judiciales, la indemnización a las víctimas, tanto desde el punto de vista material como desde el punto de vista moral. Con esta cadena de acciones, tendríamos una respuesta clara al fenómeno de la impunidad, que por regla general está íntimamente ligado a la corrupción, y otros crímenes, fundamentalmente a la gran corrupción que involucra a los grupos y personas más poderosos e influyentes, tanto en lo político como en lo empresarial.

En el contexto de esta reflexión, creo que es importante verificar que la impunidad afecta decisivamente la credibilidad en la justicia, recordando la idea que defendimos anteriormente, en relación con el fenómeno de la corrupción, de que sería una utopía extinguirla, pero a medida que se combate y se castiga merecidamente este "cáncer social", la confianza en la justicia y en las instituciones aumenta y se cumple uno de los objetivos de la sanción, que es la prevención general. Con la creencia en la impunidad, que no sólo afecta a la corrupción, sino también a otras tipologías delictivas, como el narcotráfico o el homicidio, el agente criminal se siente más cómodo para continuar con su proyecto criminal. Así, contribuye a la deslegitimación del Estado, cuando no hay respuesta adecuada, es decir, cuando el delincuente no recibe una sanción de acorde con su conducta, u recibe determinados beneficios penitenciarios favorables a los que no tiene derecho, o se beneficia de privilegios contrarios a las normas legales, que se plasman en amnistías e indultos totalmente injustificados, lo que podría suponer una clara violación del principio de igualdad ante la ley. Otro oponente que esconde o disfraza la impunidad tiene que ver con la incomprensible lentitud de ciertas investigaciones, o con la tramitación judicial de ciertos casos, que a veces se traduce en prescripciones.

En particular, creo que, en el contexto de la especificidad del respeto y la promoción de los derechos humanos, que los Estados tienen cada vez más dificultades

¹⁰⁷ Grafe Arias, Fernando, *Reformas institucionales en Materia de...*, cit.,

para aplicar mediante la adopción de políticas públicas, la ratificación de tratados y acuerdos internacionales para combatir la corrupción y la continua transparencia de la gestión pública. En este sentido, podemos concluir que nos enfrentaremos a una flagrante situación de impunidad si los Estados miembros no adoptan las medidas adecuadas y necesarias para luchar contra la corrupción, y si el acceso y el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales no se hacen posibles y no se respetan. Otro aspecto que fomenta la impunidad tiene que ver con la falta de respeto al principio de protección jurisdiccional efectiva, el derecho que los ciudadanos deben tener en el acceso efectivo a los servicios de justicia, para que sus derechos sean protegidos judicialmente. En particular, no creo que sea suficiente permitir el acceso de los ciudadanos a los servicios de justicia, sino que se les garanticen sus propios derechos y procedimientos para que dispongan de mejores condiciones para ejercer sus intereses legales.

Para llevar estos desafíos al gran imperio de la impunidad que persiste en nuestras sociedades, y como contribución a Angola, es importante que la policía y las demás fuerzas de defensa y seguridad estén en condiciones y den el impulso necesario para cumplir con sus deberes de prevención, combate e investigación criminal.

La Fiscalía General también puede desempeñar sus funciones como fiscales e inspectores de legalidad de manera coherente y eficaz. El poder judicial deberá responder con rapidez y equidad a los distintos litigios que se le sometan. Otro actor importante en esta cadena institucional son los servicios penitenciarios, que deben estar preparados para garantizar la correcta ejecución de las penas y desempeñar su papel de resocialización¹⁰⁸. Es importante que otras instituciones puedan ser llamadas a desempeñar sus respectivas funciones en este proceso, tales como las esferas provincial y municipal, las instituciones educativas y otras organizaciones de la sociedad civil y sociales.

4.8. La percepción de la impunidad y el trato diferenciado ante la ley

Es evidente que una de las principales limitaciones en el análisis del fenómeno de la impunidad es la admisión de su magnitud, tanto desde el punto de vista de la flagrante

¹⁰⁸Arias, Fernando Grafe, *Reformas institucionales en materia de...*, cit. p. 132.

falta de rendición de cuentas como de los efectos que tiene en la vida de los ciudadanos. Muchas quejas no provienen de los ciudadanos, porque ellos no confían en las instituciones y en diversas situaciones tienen cierto temor a represalias, por ejemplo, cuántos países tienen legislación de protección de testigos destinada a ofrecer garantías a los ciudadanos que cooperan con el sistema de justicia, y cuando existe alguna legislación, se pone en relieve su efectividad, otra cuestión se relaciona con el porcentaje de delitos cometidos y resueltos, es decir, la brecha entre una queja presentada y la continuación de la investigación hasta que el hecho se aclara materialmente.

Mientras la sociedad no sienta las mejoras significativas en la protección judicial de sus derechos, podemos entender que estaremos lejos de la meta. Otro ejercicio interesante sería preguntar a la población sobre el grado de confianza que tienen en la policía, el sistema judicial, la fiscalía y otras instituciones, me parece que en la mayoría de los países la respuesta sería negativa.

4.9. Los efectos directos e indirectos de la impunidad.

Es importante tener en cuenta que la impunidad refleja el grado de arbitrariedad para el fin de la sociedad, ya que no cabe duda de que los niveles de delincuencia serán mayores o menores, dependiendo del grado de impunidad. El primer efecto que podemos destacar aquí de la impunidad, esencialmente para los perpetradores de esquemas de corrupción, tiene que ver con su análisis de los costes de adoptar o no adoptar conductas delictivas, mientras más alto sea el grado de impunidad, más beneficioso será para los agentes del circuito de la corrupción. Para la sociedad, podemos destacar los efectos inherentes a la pérdida de calidad de vida y sus efectos económicos negativos.¹⁰⁹

Otro efecto importante es la pérdida deliberada de la confianza pública en las instituciones, que se traduce en la brutal ausencia de principios como la seguridad y la honestidad en el “modus operandi” de estas instituciones, lo que puede traducirse en el enfoque que adoptamos en el subcapítulo anterior sobre la percepción pública de las instituciones que supuestamente deben protegerlas, siendo una de las señales la

¹⁰⁹Carrillo-Flórez, Fernando, “Seguridad ciudadana en América Latina, un bien público cada vez más escaso”, *Revista de Pensamiento Iberoamericano*, N° 0, Año 2007, pp.181-182.

creciente resistencia de los ciudadanos a denunciar los actos criminales. No quiero presentar aquí una visión apocalíptica, pero no podemos negar la dura realidad, fundamentalmente en países dañados por la corrupción y abrumados por la impunidad.

En este sentido, Bellver destaca una interesante categorización en la que considera a los Estados corruptos o clientelistas, aquellos sustancialmente solidificados con democracias más o menos reales, pero que carecen de modelos funcionales consistentes, por ausencia de este modelo sólido, se verifica una desestabilización que enferman el núcleo social, incluyendo las instituciones públicas y que se resisten a la idea de promover la ciudadanía y los derechos humanos, sólo pretenden eternizar el "status quo" de la corrupción, de la impunidad y de la desigualdad institucional¹¹⁰.

Otro efecto que debe mencionarse es la falta de compensación moral de las víctimas, lo que genera en la sociedad un alto grado de descontento con el ensordecedor silencio de las instituciones, lo que puede generar un golpe a la civilización, es decir, el retorno al imperio de la fuerza, donde los ciudadanos tomaban la justicia con sus propias manos, sería una invitación al estado de la naturaleza hobesiana.

En definitiva, la impunidad conduce a una armonización de intereses entre las acciones delictivas y la corrupción política, judicial y policial, generando también la pérdida de legitimidad del Estado para la aplicación de sanciones justas y correctas a los infractores, abriendo una autopista para que el crimen organizado penetre e influya en el buen funcionamiento de las instituciones y mine el Estado democrático y de derecho.

4.10. Estrategias para la lucha contra la corrupción y la impunidad

La visión presentada por Grafe, que considera que una mayor eficacia en la lucha contra la corrupción reduce indudablemente el comportamiento delictivo, parece indiscutible; en otras palabras, existe un vínculo claro entre la incidencia de los actos de corrupción y el castigo que las instituciones imponen a los delincuentes, y este

¹¹⁰Bellver, Vicente., "La educación de acuerdo con los derechos humanos", cit., p. 219.

hecho es innegable. Aquí podemos ver fácilmente que la rendición de cuentas y el castigo por conductas delictiva es uno de los elementos clave de la estrategia anticorrupción, aunque no es suficiente para reducir el alto nivel de corrupción¹¹¹.

4.10.1. Las reformas necesarias en materia penal

Cabe destacar que el análisis que nos proponemos realizar es transversal, y no dejaremos pasar la oportunidad de adaptarlo al proceso de transición angoleño, trataremos de reflexionar sobre algunas estrategias y reformas llevadas a cabo, algunas de las cuales ya hemos tenido la oportunidad de abordar.

Ahora vamos a intentar escaldar lo que ya se ha hecho en Angola y lo que se debería hacer. Hay que reconocer que en los últimos años se han llevado a cabo varias reformas legales en el país, en las que se ha intentado alinearse con los principales instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción, como la Convención de Palermo¹¹², el Protocolo Adicional de Palermo¹¹³ y la Convención sobre los derechos de los menores¹¹⁴. En Angola, las reformas legislativas se orientaron esencialmente hacia una definición más clara en el ordenamiento jurídico interno de las conductas relacionadas con los delitos de corrupción, narcotráfico, proxenetismo, así como nuevos mecanismos jurídicos que garanticen la lucha contra la delincuencia organizada y alguna posibilidad de proximidad entre ésta y las instituciones públicas, ya sean judiciales o políticas.

Como ya hemos dicho, algunas de las reformas introducidas en Angola han tratado de responder a un problema estructural con la aprobación de legislación, como fue el caso de la Ley N° 3/96, de 5 de abril, que, aún durante el periodo del conflicto armado, creó una Alta Autoridad contra la Corrupción con facultades ampliadas. Lamentablemente, esta Alta Autoridad no funcionó, en 2010 se aprobó la Ley de Probidad Pública, que mencionamos anteriormente, en 2014 se aprobó la Ley de Penalización de los Delitos de Lavado de Dinero Subyacente, que es el resultado de los

¹¹¹ Grafe Arias, Fernando, *Reformas institucionales en materia de...*, cit., p. 139.

¹¹² Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada

¹¹³ Convención Internacional sobre la Trata de Personas y Lenocinio.

¹¹⁴ Convención sobre los derechos de los menores.

compromisos internacionales asumidos por Angola, y en 2019, Angola aprobó el nuevo Código Penal que ha absuelto y condensa un conjunto de disposiciones legales dispersas en otras legislaciones en materia de lucha contra la corrupción. Otro instrumento importante que el país ha ratificado recientemente es el Protocolo de la SADC¹¹⁵ sobre asistencia jurídica en asuntos penales relativo a la lucha contra la corrupción en la región austral. Cabe señalar que estas opciones legislativas tenían por objeto prevenir la proliferación de conductas corruptas en la Administración Pública, así como el endurecimiento de las sanciones inherentes a las prácticas corruptas, en las que podemos destacar las siguientes:

- Una mejor conceptualización de las diferentes modalidades de corrupción, incluyendo una adecuada regulación de los delitos relacionados, tales como el soborno, el nepotismo y el tráfico de influencias.
- Establecer un sistema punitivo más adecuado, que pueda incluir formas alternativas de castigo, fuera del ámbito penal, para penalizar los distintos tipos de corrupción, como las multas y los acuerdos de clemencia, la devolución voluntaria de activos adquiridos ilegalmente, un tema que tendremos la oportunidad de abordar más adelante en nuestras propuestas de instituciones innovadoras para combatir la corrupción.¹¹⁶
- Introducción de herramientas para la declaración de bienes privados para determinadas funciones públicas, fundamentalmente de carácter político.
- Institucionalización del mecanismo de incompatibilidad en el ejercicio de las funciones públicas.
- Inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos mediante condena judicial por delitos.¹¹⁷

¹¹⁵ *Southern Africa Development Community* es una organización intergubernamental creada en 1992 y dedicada a la cooperación e integración socioeconómica, así como a la cooperación en materia de política y seguridad, de los países de África Austral.

¹¹⁶ Es la garantía de "suavizar" el castigo al infractor que participó en la actividad ilícita, a cambio de que colabore con las investigaciones y denuncie a otros infractores involucrados en el delito.

¹¹⁷ El artículo 64 del Código Penal de Angola sólo prevé una prohibición temporal del ejercicio de las funciones durante un período de dos a cinco años.

En cuanto a las innovaciones introducidas, creo que los siguientes elementos deberían incorporarse más claramente en el ordenamiento jurídico:

- Ampliar el mecanismo de declaración de bienes a los familiares cercanos de los titulares de funciones públicas de importancia política.
- Una vez finalizado el mandato o la comisión de servicio en el sector público, debe establecerse un criterio restrictivo para la reanudación de la actividad privada con instituciones que hayan tenido una relación institucional con el funcionario público en el ejercicio de sus funciones anteriores.
- Inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos por condena judicial por delitos de corrupción.
- Fortalecer la participación de la sociedad civil a través de observatorios que garanticen el acceso al escrutinio de las denuncias presentadas y de las investigaciones en curso.

Es bien sabido que el éxito de las reformas institucionales no se limita al texto legal, el cual, por muy refinada que sea su redacción, no servirá de nada si no va acompañado de un conjunto de medidas, plasmadas en la asignación de recursos financieros y humanos adecuados, y de incentivos salariales adecuados, el fortalecimiento de la capacidad institucional, con recursos tecnológicos adecuados que permitan la articulación institucional entre los cuerpos policiales y de seguridad, la investigación penal, los fiscales, los jueces y el sistema penitenciario, en la coordinación de las acciones, en el marco de sus respectivas atribuciones y competencias, con el fin de articular políticas que reduzcan los espacios de impunidad y la definición de los mismos. Lo que me parece importante es que logremos el compromiso de la sociedad civil, estamos hablando de instituciones sociales, como la familia, la iglesia, los medios de comunicación, las empresas y otros más. Las instituciones públicas no deben cometer el error de monopolizar esta tarea.

Uno de los pilares para una adecuada lucha contra el fenómeno de la corrupción y la impunidad son las reformas penales y procesales, que deben basarse en los siguientes puntos:

- La conformidad del modelo de coordinación entre todas las instituciones involucradas en el proceso, y la experiencia de Brasil, con “Lava Jacto” o en Italia con “Operación manos limpias”, es decir, la creación de grupos de trabajo (*task forces*), puede ser idealizada.
- Mejora de los sistemas de información y bases de datos compartidas, por ejemplo, podemos contar con bancos y empresas de telecomunicaciones que disponen de información privilegiada sobre todos los ciudadanos.
- Mejora de la capacidad técnica y de las condiciones de trabajo de los órganos de investigación penal, así como de las condiciones de trabajo de los fiscales y jueces.

4.10.2. Propuestas de innovaciones institucionales para el sistema jurídico angoleño

En el contexto de los mecanismos de articulación institucional, fundamentalmente en materia penal, creo que deben introducirse cambios diferentes a los existentes, es decir, probar nuevas fórmulas para obtener resultados diferentes. En el caso de Angola, después de varios años de políticas anticorrupción infructuosas, es urgente examinar las experiencias positivas que otros países han logrado, que ahora presentaremos las innovaciones institucionales que creo que son necesarias para Angola.

4.10.2.1. Alta autoridad contra la corrupción

Se trata de un instrumento ya previsto en el ordenamiento jurídico angoleño, como ya hemos subrayado, mediante la Ley N° 3/96, de 5 de abril, pero que no ha logrado los objetivos fijados. Es un instrumento institucional utilizado en varios países, y fue esencialmente el resultado de las recomendaciones y convenciones internacionales.

La Alta Autoridad contra la Corrupción tendría la facultad de diseñar políticas estatales contra la corrupción, determinar los sectores más vulnerables y críticos, recibir y canalizar las denuncias de conductas presuntamente corruptas, así como realizar investigaciones preliminares y, si se encuentran pruebas suficientes de prácticas corruptas, presentar la denuncia pertinente a la fiscalía. A lo largo de los años, estas instituciones han estado marcadas por equilibrios muy por debajo de las

expectativas creadas, por diversas razones, por la falta de claridad de un marco orgánico adecuado, a fin de evitar conflictos de competencias con otras atribuciones, como la Fiscalía General y otras entidades fiscalizadoras del sector público, otro aspecto que tiene que ver con la insuficiencia de recursos humanos y técnicos, para que las investigaciones puedan llevarse a cabo con el rigor técnico necesario y garantizar la autonomía institucional.

5.1. Colaboración premiada

Otro instrumento innovador para una estrategia correcta y adecuada de lucha contra la corrupción y la impunidad es la colaboración premiada, que tiene que ver con la referencia que hicimos antes a la clemencia. Angola necesita introducir en su legislación una "colaboración galardonada". La "colaboración premiada" es un beneficio jurídico concedido a un acusado que acepta colaborar en el proceso de investigación llevado a cabo por las autoridades públicas, en el que está dispuesto a informar a los órganos de investigación penal sobre el papel que cada uno de sus compañeros delincuentes desempeñó en la comisión de un determinado delito, lo que simplifica objetivamente la investigación penal y, es siempre importante que se garanticen las garantías fundamentales, permite presentar resultados de investigación con bastante rapidez, respetando siempre el debido proceso legal que guía al Estado democrático de derecho. Este mecanismo ha sido aplicado con gran éxito en Brasil, en el contexto de la operación "lava jacto". El objetivo es que el colaborador pueda presentar a los demás implicados en el esquema criminoso y aportar pruebas documentales de las revelaciones que realiza, es necesario que confiese su implicación en el esquema criminoso, en este caso concreto, en el esquema de corrupción, así como en toda la arquitectura del sistema, cooperando estricta y permanentemente con las investigaciones.

Significa decir que no basta con confesar el delito y enumerar a los demás culpables, sino que debe aportar pruebas de todo lo que afirma, y no basta con repetir lo que se conoce públicamente, sino que debe presentar nuevos hechos y pruebas. Me parece que este modelo se adaptaría perfectamente a Angola, lo que nos permitiría conseguir resultados mucho más alentadores y con la rapidez necesaria.

5.2. Acceso a la información pública

Sin duda es un mecanismo que ya está previsto en el artículo 40 de la Constitución de la República de Angola, pero que sólo necesita ser adecuadamente ajustado en la lucha contra la corrupción y la impunidad, en perfecta armonía con la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que en su artículo 9 prevé el derecho a la información. Lo que se propone para Angola es la adopción de políticas para la aprobación de leyes y otros mecanismos que faciliten el acceso de los ciudadanos a la información pública, haciendo cada vez más transparente la actividad de las instituciones públicas, un problema que estamos debatiendo y que debe ser implementado, por ejemplo hay una resistencia para las transmisiones televisada de las sesiones de la Asamblea Nacional, que puede extenderse a las sesiones de las Cortes Supremas y la Corte Constitucional, así como otros mecanismos que permitan modernizar el Estado y establecer nuevos mecanismos de participación democrática.

5.3. Premio al Buen Informante

Este instrumento es bastante innovador, consistente en la creación de premios para aquellas personas que hayan colaborado o colaboren con las instituciones de investigación criminal, es necesario que estas personas no sean acusadas o miembros del esquema de corrupción. Estas personas podrán presentar denuncias o proporcionar información relevante para el descubrimiento de la verdad material de los más variados esquemas de corrupción, es decir, para institucionalizar las denuncias de delitos en general y de corrupción en particular, quienes denuncien prácticas de corrupción podrán recibir un porcentaje del patrimonio recuperado a favor del Estado. Esta medida podría extenderse a los funcionarios públicos que puedan tener conocimiento de planes o esquemas relacionados con la corrupción, y podrían colaborar con las autoridades públicas a través de denuncias anónimas, obteniendo una compensación económica.

5.4. Extensión de la pérdida y congelación de las riquezas no justificadas

Este mecanismo se deriva del sistema legal británico, conocido como *unexplained wealth order*, un tipo de orden judicial que conmina a revelar el origen de una riqueza inexplicada. Este instrumento permitiría a los tribunales angoleños ordenar

la confiscación a favor del Estado de bienes que representen una diferencia entre el valor de los bienes del delincuente y los que sean compatibles con su rentabilidad lícita, es decir, cuando los condenados por actos de corrupción no puedan probar el origen lícito de los bienes que poseen o sobre los que tienen control y sobre los que tienen un beneficio directo o indirecto en la fecha en que se cometió el delito o que recibieron posteriormente. Cualquier persona que no pueda explicar el origen de los fondos que le permitieron adquirir bienes inmuebles, aviones privados, joyas, inversiones en la bolsa de valores, participaciones en empresas, depósitos bancarios, puede tener estos activos "congelados" hasta que dé una explicación aceptable, o hasta que se determine que no hay una explicación legal y se queden sin ellos.

5.5. Especialización de los órganos de justicia y de los fiscales y jueces

La especialización de los tribunales penales y de algunos sectores de la fiscalía es esencial para la respuesta en la lucha contra la corrupción, ya que, a través de la especialización tanto de los tribunales como de la fiscalía, se aprovecharán al máximo los recursos humanos y técnicos que orientarán su trabajo hacia una actividad específica, permitiendo la concentración de esfuerzos en tipologías penales específicas que, por sus especificidades, requerirán conocimientos y técnicas altamente especializadas para su lucha. Para ello, es necesario que la Fiscalía General de la República de Angola tenga en cuenta dos requisitos fundamentales: una mayor independencia del poder ejecutivo en relación con la gestión de las investigaciones y el nombramiento de los respectivos fiscales. Otro requisito es la necesidad de obtener un presupuesto que le permita disponer de los recursos técnicos y financieros necesarios para hacer frente a estos fenómenos más y mejor en condiciones más favorables y cómodas para las organizaciones que gestionan los esquemas de corrupción.

Angola presenta hoy un marco institucional especializado bastante limitado en la lucha contra la corrupción, por lo que las respuestas son tímidas, aunque en los últimos dos años se ha producido una evolución sustancial, pero los resultados siguen estando por debajo de las expectativas; en la Fiscalía General de la República tenemos dos órganos, la Dirección Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción y la Dirección Nacional de Investigación y Acción Criminal. Para la Inspección

Administrativa y Financiera del Estado, contamos con la Inspección General de la Administración del Estado, para cuestiones de información financiera y transacciones bancarias, contamos con la Unidad de Información Financiera. Y en el ámbito de la investigación penal tenemos la Dirección de Lucha contra los Delitos de Corrupción del Servicio de Investigación Criminal, este último dependiente institucionalmente del Ministerio del Interior.

5.6. Transparencia en los procesos de contratación del Estado

Como regla general, los procesos de contratación del Estado siempre han sido criticados por su falta de transparencia, por constituir una fuente privilegiada de enriquecimiento ilícito, a través de la apropiación primitiva de capital, en función del ejercicio de funciones públicas, por la falta de transparencia en los procesos de contratación del Estado, el mecanismo que constituye el *modus operandi* para la apropiación de los recursos financieros del Estado que les ha sido confiado por la dirección, que encuentran en los procesos de contratación pública la oportunidad de ubicarse mediante la asignación de dichos activos para fines personales o de terceros, a menudo expatriando esos recursos a otras partes del mundo, preferiblemente a los llamados paraísos fiscales. Angola ha puesto en marcha varios mecanismos de control para permitir una mayor competencia y acceso a los procedimientos de contratación pública, con el fin de reducir los precios inflados y mejorar las condiciones de las licitaciones públicas. Podemos afirmar que ha habido una mejora sustancial en los últimos tres años, pero algunos de estos mecanismos existen desde hace más de 15 años, hay que destacar la reciente reforma de la Ley de Contratación Pública que introdujo algunas mejoras, lo que tenemos que hacer es seguir reforzando los mecanismos de control.

5.7. Coordinación interinstitucional

Es necesario que este mecanismo cuente con la necesaria coordinación institucional, un poco de lo que ya hemos dicho, porque no es posible llevar a cabo una tarea tan compleja si no existe la necesaria cooperación entre las instituciones, y el artículo 2, del Protocolo Adicional de Palermo prevé el mecanismo de cooperación para lograr los objetivos de lucha contra la delincuencia organizada, que pueden aplicarse perfectamente a la lucha contra la corrupción y la impunidad.

Esta cooperación y coordinación puede ser materializada por las instituciones que conforman el sistema interno de justicia penal, como el poder judicial, los fiscales y la policía, a través de mecanismos alineados para la definición de políticas, el análisis de estrategias y la medición de los resultados obtenidos. Otros sectores cruciales pueden integrarse en la lucha contra el lavado de dinero y el control de los flujos de dinero y capital, como el Banco Nacional de Angola, como el Banco Central y regulador del sistema financiero angoleño, así como otros bancos comerciales, sin olvidar la Unidad de Inteligencia Financiera. La integración de otros sectores, como la educación, la salud y los medios de comunicación, sería importante. En cuanto a los niveles locales, sugerimos que Angola pueda aprovechar el proceso de reforma administrativa en curso, que tiene por objeto transferir las atribuciones de la Administración Central del Estado a los municipios, una estrategia en la antesala de la celebración de las primeras elecciones municipales en el país en 2020. Esto es muy importante porque la excesiva centralización del Estado socava la participación de los ciudadanos en los procesos de monitoreo local y socava la dinámica de la democracia.

5.8. Fortalecimiento de las instituciones y modernización de la gestión pública

Después de analizar las innovaciones institucionales, es necesario ahora reflexionar sobre algunas estrategias para fortalecer las instituciones comprometidas en la lucha contra la corrupción, modernizando el sistema de gestión y adaptándolo a los grandes desafíos que la tarea requiere. Podemos afirmar aquí que el funcionamiento eficiente de las instituciones es crucial para reforzar la confianza de los ciudadanos en sus respectivas instituciones. Pretendemos aquí mirar dentro de las instituciones y proponer reformas en sus métodos de funcionamiento, porque si no funcionan adecuadamente, afectarán negativamente a las instituciones antes mencionadas, lo que se traducirá en investigaciones policiales deficientes, dificultades técnicas para estructurar un expediente acusatorio adecuado, retrasos judiciales, baja calidad de las decisiones judiciales y, por lo tanto, en el pellizco de las garantías legales que, en consecuencia, afectan a la eficacia en la lucha contra la corrupción y la delincuencia, entre los diversos programas de fortalecimiento institucional, podemos sugerir lo siguiente para Angola:

- a) **La aplicación de la carrera profesional**, que permite que los criterios de ingreso, acceso y remuneración de los funcionarios públicos sean acordes con los méritos y transparentes, excluyendo la posibilidad de mantener en el cuadro de personal a los

empleados involucrados en prácticas de corrupción, cuestión que ya hemos abordado, en particular en relación con el Código Penal angoleño. Es cierto que sólo será posible con una remuneración adecuada y unas condiciones de trabajo decentes. Es importante establecer criterios rígidos para la provisión de personas en carreras policiales, así como en el poder judicial, definiendo un perfil adecuado y organismos autónomos para desempeñar esta función, en Angola los magistrados pasan por un criterio complejo, pero hay reformas que introducir, en cuanto al proceso de reclutamiento y selección de oficiales de policía es un tema que el país tiene un largo camino por recorrer, aunque ya existe en el país una Academia Superior de Ciencias Policiales, que es una gota de agua en el océano para la demanda que el país enfrenta.

b) **Institucionalización de la policía;** por un lado, desmilitarizar su aspecto jerárquico y funcional, otorgando cierta autonomía a las estructuras horizontales, evitando episodios que vivimos en el pasado, que presenciamos la manipulación política de la policía, mejorando la capacidad técnica, tanto en la investigación como en la lucha contra la delincuencia, utilizando la tecnología en las investigaciones penales, estando verdaderamente por delante de los delincuentes y disponiendo de medios para prevenir e investigar los delitos. En Angola hoy, como ya hemos mencionado en el marco institucional de lucha contra la corrupción, la actividad institucional de investigación criminal es competencia del Servicio de Investigación Criminal (SIC), que pertenece al Ministerio del Interior, fue un paso importante, pero el gran desafío es que el SIC responda a su gran vocación, que es la función de la policía judicial en materia penal, para lo cual es importante que haya inversiones.

c) **Fortalecimiento del Ministerio Público;** en diciembre de 2018, el Ministerio Público dio un paso muy importante, que fue la aprobación de su Plan Estratégico para Prevenir y Combatir la Corrupción, un instrumento muy importante en el que refuerza su vocación de combatir y liderar la investigación de la corrupción y delitos conexos, otorgándole un papel central, pero esto requiere una inversión considerable en recursos humanos y técnicos. Yo diría que debería haber mayor rapidez y capacidad de respuesta en la investigación de los casos, incluida una mayor formación de los fiscales en técnicas de investigación y lucha contra la delincuencia, en particular el blanqueo de dinero, la delincuencia organizada y el sistema de paraísos fiscales; es necesario desarrollar una reforma penal en la que se dé más espacio a los

procedimientos orales en los casos penales, abandonando la práctica excesiva de los procedimientos escritos. Es necesario fortalecer el área administrativa de la fiscalía para que sea un verdadero apoyo a la labor de los fiscales, que a menudo tienen que llevar a cabo tareas administrativas. Hemos visto muchas presiones sobre los fiscales, a menudo restringiendo su autonomía.

Modernización de la gestión de los tribunales: poder emprender una transformación en el funcionamiento de los órganos judiciales, es esencial que dispongan de una autonomía administrativa y financiera efectiva, de modo que pueda verificarse la eficacia necesaria e indispensable en la calidad de los servicios judiciales, en particular en la duración de los procesos y una mayor simplificación de los procedimientos. Para ello, es esencial fortalecer la capacidad administrativa de las instituciones judiciales, a través de la gestión por parte de los tribunales del poder judicial, removiéndolo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como sigue siendo el caso hoy en día, la gestión de los propios tribunales de sus presupuestos, sin la actual dependencia de la liberación de ingresos de otros órganos del poder ejecutivo, protegiendo a los tribunales de cualquier interferencia de otros poderes. Implantación de un sistema informatizado de gestión de asuntos y otros actos procesales, concentración de jueces y adopción de los más modernos mecanismos de gestión administrativa. Sin descuidar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, a fin de reducir la demanda procesal existente en el sistema judicial, ya que existen conflictos cuya resolución podría ser más rápida a través de mecanismos de mediación o instituciones extrajudiciales, como los juicios de paz.

CONSIDERACIONES FINALES

Tras un arduo viaje de investigación se han podido extraer varias conclusiones. Lo que más nos interesa en esta etapa es presentar una visión global de las investigaciones realizadas. De hecho, durante la investigación tratamos de situar el problema, teniendo en cuenta que ya nos hemos ocupado de preparar varios resúmenes concluyentes a lo largo de los capítulos, presentando varias propuestas y recomendaciones que pueden ser observadas con una lectura más atenta del presente trabajo de investigación.

Cabe destacar que el elemento conductor de esta investigación ha gravitado en torno a la pregunta: ¿Qué tipo de reformas institucionales necesitamos para el país que queremos? Hemos podido responder a esta pregunta a lo largo de la investigación. La respuesta resultó principalmente de la interacción con la fase de exploración bibliográfica, en la que se realizaron las lecturas e interacciones exploratorias, para la adquisición de información de calidad y sostenida en una base firme.

Comenzamos presentando una perspectiva teórica de la justicia transicional, su conceptualización y de las diversas concepciones propuestas por la doctrina. Tratamos de hacer una aproximación de la teoría de la justicia transicional a los elementos básicos de la dignidad de la persona humana, así como un acercamiento a la conceptualización de las reformas institucionales, caracterizando los ejes centrales que debe tener una reforma para que prospere un proceso de transición. Nos enfrentamos a diversas opiniones dogmáticas, de las cuales observamos que el proceso de transición debe basarse necesariamente en la promoción de la justicia, al menos con respecto a los principales autores de graves violaciones de los derechos humanos, como los crímenes de lesa humanidad y el genocidio, a fin de no descartar la posibilidad de conceder amnistías en el proceso de transición, a condición de que por lo general no se concedan de manera incondicional. En el paradigma de la justicia transicional también se pudo observar que después del período de represión o de conflicto se detectan procedimientos institucionales con fuertes vínculos con el pasado, por lo que parece imperativo emprender cambios en el *modus operandi* de estas instituciones, a fin de garantizar, en la medida de lo posible, el debido distanciamiento del autoritarismo y la continua violación de los derechos humanos, para acercarlas lo más posible a los ideales del Estado democrático y de derecho, así como al respeto de los hitos de la

estabilidad y de la paz social, en los que el respeto de la dignidad de la persona humana es el farol para el proceso de reconstrucción del Estado y de reconciliación nacional.

La implementación de reformas institucionales busca corregir las distorsiones en el sistema administrativo, político, legislativo y judicial, buscando fortalecer el Estado democrático y de derecho, y permitiendo así una mejor y más efectiva implementación de la justicia entre las clases más perjudicadas por una situación social dañina para la democracia, la paz social y los derechos humanos. Las reformas institucionales deben incluir cambios profundos en la estructura política, el sistema jurídico del Estado, el funcionamiento y la organización del gobierno, el poder legislativo, el poder judicial, la organización política y administrativa central y local, el sistema político partidista, el sistema electoral, así como las demás instituciones de la sociedad civil, con el fin de reparar un pasado trágico y allanar el camino para el futuro, a través de medidas destinadas a afirmar los valores esenciales de un sistema democrático y la estabilidad social, evitando el mantenimiento de los remanentes institucionales de un pasado opresivo y beligerante, a través de la consolidación institucional de valores tales como la justicia, la verdad y la responsabilidad.

El Estado, a través de sus instituciones públicas y con la debida participación de la sociedad civil, ha de identificar los actos que hayan constituido graves violaciones de la democracia, la paz social y los derechos humanos, y que hayan arruinado y dilapidado el erario. Después de la identificación de conductas nocivas y siempre con la colaboración de la sociedad civil, se deben adoptar medidas y cambios institucionales, a través de proyectos políticos y educativos basados en la apreciación de los preceptos democráticos, la reconciliación nacional y la promoción de la estabilidad social.

En una parte más avanzada de la investigación, revisamos el proceso de lucha armada contra la colonización portuguesa y el proceso de importación de nuevas doctrinas ideológicas por parte de cada movimiento armado. Tratamos de abordar los desafíos de la República Popular de Angola, que bajo de la conducción del MPLA adoptó el camino socialista materializado por un sistema de partido único, hecho que no ha contado con la aprobación de los demás movimientos de liberación, y que concluyó tras 16 años de conflicto armado y de un sistema de desajuste democrático total, dando paso al proceso de transición democrática. Abordamos los problemas de

los acuerdos de Alvor, que condujeron a la independencia negociada para Angola, que nacieron marcados por la falta de sensibilidad de parte de Portugal hacia la idiosincrasia de Angola. Por su parte, la transición democrática no obedeció a un proceso equilibrado de respeto claro por la verdad histórica y judicial, la preservación de la memoria, ni por una voluntad política real para superar y transformar la cultura autoritaria que gobernó en Angola desde la independencia hasta 1991. Para facilitar la tarea de poner en práctica una cultura democrática, mediante reformas institucionales y un serio proceso de despartidización del Estado, tanto en la fase previa a las elecciones como en el período posterior, era necesario seguir adoptando reformas institucionales, pero no siguiendo la pauta del reformar por reformar, como se desprende con claridad del proceso de transición en Angola.

Se necesitan reformas institucionales sólidas y una mejor preparación del escenario para la construcción de la democracia, tanto desde el punto de vista legislativo como institucional. A pesar de las reformas introducidas, con la adopción de un paquete legislativo que inaugura un conjunto de derechos y libertades individuales y colectivas, es importante que los actores políticos estén realmente comprometidos y que participen la sociedad civil y otros partidos políticos no militarizados. El país ha navegado a través de un mar de vaguedades y un empeoramiento sin precedentes de la situación humanitaria, lo que ha llevado al fracaso de varias negociaciones de paz y a la repetición del conflicto armado, que puede resumirse de la siguiente manera:

a) 1975-1991: Estado centralizado con sistema unipartidista de matriz socialista, formalmente consagrado en la Ley Constitucional angoleña (LCA), basada en el principio de la unidad de poder.

b) 1991-1992: ruptura constitucional con el régimen de partido único y adopción de un sistema democrático multipartidista. Los acuerdos de Bicesse, que buscaban poner fin al conflicto armado en el país con el establecimiento de la I República, también marcaron el establecimiento de la II República, consolidada con el régimen político establecido y la celebración de las primeras elecciones presidenciales y legislativas en 1992.

c) 2002-2008: consolidación y estabilización del proceso político democrático. Con el fin de la guerra civil en 2002 (tras la muerte en combate del líder de UNITA

Jonas Savimbi), se inició un nuevo proceso de transición política y consolidación de la democracia. En 2005 se aprobó la Ley de Revisión Constitucional, Ley 11/05, de 21 de septiembre, esta vez ya en un clima de paz interna, obtenido en 2002, con la firma de los Acuerdos de Paz de Luena, que se centraron en la renuncia a la aprobación previa de la futura Constitución para la celebración de las elecciones generales de 2008, ganadas de nuevo por el MPLA con una importante victoria, al haber obtenido más de dos tercios de los votos, es decir, una mayoría cualificada que le permitió promover una revisión constitucional, hecho que se materializó en 2010.

d) 2008-2019: transición política, a través de la promoción y fortalecimiento continuos de los mecanismos nacionales para la consolidación del proceso democrático. En 2010 se aprobó un nuevo texto constitucional. La victoria del MPLA en las elecciones parlamentarias de septiembre de 2008 se repitió en las elecciones generales de 2012 y 2017. En 2018 se asumió el compromiso de celebrar las primeras elecciones municipales en 2020, con el fin de institucionalizar el poder local, ya que es un elemento fundamental para la descentralización político-administrativa del Estado, tras haber sido postergadas en varias ocasiones.

En el curso de nuestra investigación iniciamos un análisis de los diversos procesos de paz implementados en el país, de los factores que determinaron los resultados logrados durante el período, de los desafíos en la reconstrucción del Estado, de la reconciliación nacional, de la consolidación democrática y del papel desempeñado por la comunidad internacional a lo largo del proceso, examinando los avances y retrocesos del proceso y los antecedentes de cada negociación.

Presentamos un análisis crítico de las opciones adoptadas en materia de reformas institucionales, así como varias propuestas sobre las diversas reformas que podrían contribuir al proceso de consolidación democrática, en las que destacamos la necesidad de cambiar el sistema electoral, la financiación de los partidos políticos, una mayor participación de la población en los procesos de toma de decisiones, la independencia de las instituciones públicas para alcanzar una democracia de calidad, el mayor protagonismo de la Asamblea Nacional y del poder judicial en la relación con el poder ejecutivo, y las reformas económicas esenciales que Angola necesita a la luz de los errores cometidos en el pasado. Asimismo, hemos destacado la importancia de la reforma de la justicia y de las leyes, con el objetivo de armonizar nuestro sistema

jurídico y la administración de justicia con los principios y normas democráticos, y de modernizar la legislación y simplificar el acceso a los procedimientos de justicia, otorgando una independencia real y necesaria a los órganos de administración de justicia a través de una autonomía administrativa y financiera efectiva. También se ha expuesto la necesidad de acelerar la aplicación de la reforma administrativa, que tratará de garantizar la transferencia de atribuciones de la administración central del Estado a los órganos de la administración local, hasta que sea posible aplicar las autarquías locales, con la respectiva autonomía del poder local del Estado, tras la celebración de las elecciones municipales en 2020. Y también se ha expuesto la importancia de la desburocratización de los procedimientos administrativos y del refuerzo de la capacidad financiera de los municipios, reduciendo el peso de la capital (Luanda) en beneficio de toda la nación (Angola).

En cuanto al fenómeno de la corrupción y las reformas institucionales necesarias para combatirla, hemos mostrado cómo ésta es una de las principales causas de desequilibrios e inestabilidad social, ya que sirve como medio privilegiado para desviar recursos públicos que deberían estar orientados a resolver los problemas sociales de las comunidades, hacia un grupo de personas que, por el ejercicio de cargos políticos o públicos, se apropian de ellos para fines personales o de terceros. Angola ocupa el quinto lugar entre los países más corruptos de la Unión Africana y el primero de la SADC. Es obvio que estos daños no son pocos, ya que basta con ver ejemplos típicos, como los servicios de salud, totalmente desprovistos de medios, educación sin la calidad requerida, infraestructura degradada, mal diseñada o ejecutada; en definitiva, un conjunto de situaciones cuya descripción exhaustiva no encajaría en esta nota de conclusión, pero que conseguimos enumerar en el cuerpo de la investigación. Otro reto en esta lucha tiene que ver con la enorme complejidad de los actos administrativos, que influye en la proliferación del fenómeno en casi todos los servicios públicos, ya que una burocracia excesiva hace que la maquinaria administrativa sea pesada y los ciudadanos terminen enfrentándose a innumerables barreras para acceder a los servicios públicos. La lucha contra la corrupción requiere la adopción de mecanismos bien diseñados:

- a) Diseño y puesta en vigor de estatutos relativos a la conducta ética de los funcionarios y a las funciones políticas.

- b) Fortalecimiento de las carreras profesionales sobre la base de los principios de capacidad y mérito.
- c) Mayor transparencia en la gestión pública, mediante la creación de mecanismos de control y participación ciudadana.
- d) Previsión de órganos institucionales de control, seguimiento y juicio, de forma que se garantice la imposibilidad de retorno a la esfera pública.

Finalmente, creemos que se ha logrado el propósito de un trabajo de investigación sano, reflexivo y sencillo, como resultado de una investigación que examinó un conjunto de colecciones documentales pertinentes, se procedió a un estudio comparativo de otras realidades respetando los más amplios criterios de aceptabilidad, objetividad, generalidad, rigor científico y utilidad.

A pesar de ser una cuestión política y delicada, intentamos seguir una línea de fidelidad a los hechos y hacer propuestas concretas para las reformas institucionales que necesitamos para el país que queremos.

BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES

1. Artículos

1. “Fortalecimiento de la Independencia Judicial como garantía de no repetición”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 70-2 (2018).
2. Ackerman, Susa Rose, “The Challenge of Poor Governance and Corruption”, *Direito GV Law Review*, nº 27, 2015.
3. Ambos, Kai, “Assessing the Efficiency of Transitional Justice”, *Yonsei Law Journal*, nº 45, 2015.
4. Torres Ávila, Jheison, “El constitucionalismo, transición política y justicia transicional”, *Revista Internacional de Análisis Político*, Nº 88, septiembre-diciembre 2016.
5. Bachverona, Elitza, “O Tribunal de Nuremberg como um ícone da Justiça de Transição: Aspectos históricos da responsabilização política e do quadro ideológico dos direitos humanos”, *Em Tempos Históricos*, Nº 22, 2013.
6. Balint, Jennifer. “Transitional Justice and State Crime”, *Macquarie Law Journal*, Vol. 147, 2014.
7. Bellver, Vicente, “La educación de acuerdo con los derechos humanos”, en Narciso Martínez Morán, Ana María Marcos del Cano, Rafael Junquera de Estéfani (coord.), *Derechos Humanos: problemas actuales. Estudios en Homenaje al Profesor Benito de Castro Cid*, vol. I, Universitas, Madrid, 2013.
8. Benedetti, Andrea Regina de Moraes, “Amnesty, Enemy and Judiciary: The (Im)Possibilities of a Political Agreement in the State of Exception”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, año 64, nº 77, 2014.
9. Benitez Vicente, F; y German Gonzalez, H., “The Role of the Courts Sustaining Democracy: An Approach from Transitional Regimes”, *Rev. States of Rights*, año 36, nº. 41, 2016.

10. Buscaglia, Edgardo, “Poder judicial, reforma judicial y democracia, *CON-TEXTO*, nº 18, 1998.
11. Carreiro Pagotto, Leopoldo Ubiratan, “Algumas Considerações sobre Estratégias Jurídicas Inovadoras no Combate a Corrupção”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Vol. 57, nº 241, 2010.
12. Carrillo-Flórez, Fernando, “Seguridad ciudadana en América Latina, un bien público cada vez más escaso”, *Revista de pensamiento iberoamericano*, Nº 0, 2007.
13. Castelo Branco, Luís, “As Missões da ONU na África Austral: sucessos e fracassos”, *Nação e Defesa*, Nº 105, 2ª Série, 2003.
14. Dyzenhaus, David., “Transitional Justice”, *International Justice Constitutional Law*, año 13, nº 163, 2013.
15. Farias, José Fernando de Castro, *Ética, Política e Direito*, Lumem Iuris, Rio de Janeiro, 2004.
16. Galindo, Bruno, “Constitucionalismo e Justiça Internacional”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, nº 67, 2015.
17. Garfunkel, Ianiv, “Verdad y Justicia: Términos Incompatibles en la Justicia Transicional”, *American University International Law Review*, año 32, nº. 409, 2017.
18. González Núñez, José Carlos, “Fortaleciendo las instituciones democráticas”, *El Economista*, 25-abril 2007.
19. Gouveia, Jorge Bacelar, “O Constitucionalismo de Angola e a sua Constituição de 2010”, *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, Año 9, nº 3, 2017.
20. Griffiths, Aaron, “O fim da guerra o Memorando de Entendimento de Luena”, em Guus Meijer (ed.), *¿Da paz militar à justiça social? O processo de paz angolano*, Conciliation Resources, Londres, 2004.

21. Laplante, Lisa J.; y Phenicie, Kelly, “Mediating Post-Conflict Dialogue: The Media's Role in Transitional Justice Processes”, *Marquette Law Review*. Vol. 93, nº 251, 2009.
22. Leão, Anna Mariani Carneiro, “The Brazilian Truth Commission and Transitional Justice in Brazil”, *States of Human Rights*, año 30, nº. 55, 2013.
23. Manuel, Paulo J., “O papel das Nações Unidas no processo de paz angolano”, em Guus Meijer (ed.), *¿Da paz militar à justiça social? O processo de paz angolano*, Conciliation Resources, Londres, 2004, p.31.
24. Rivero Medina, Claudia, “Análisis económico de la corrupción: una problemática sistémica y generalizada”, *Con-Texto*, nº 18, 1999.
25. Messiant, Christine, “Why did Bicesse and Lusaka Fail? A Critical Analysis”, *Review of the Centre for African Studies of the School for Advanced Studies in Social Science*, Paris, 2015.
26. Morais Benedetti, Andrea Regina de, “Amnesty, Enemy and Judiciary: The (IM) Possibilities of a Political Agreement in the State of Exception”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, año 64, nº 77 , 2014.
27. Padilla, Adelaida María, “Justicia transicional: la relación derecho-poder en los momentos de transición”, *Revista de Derecho*, Nº45, Barranquilla, 2016.
28. Serna, Pedro., "La dignidad humana en la Constitución europea", *Persona y Derecho*, Nº 52, 2005.
29. Sicoche, Bernardo Fernando, “Reform of Political Institutions in Mozambique”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Vol. 65, nº 91, 2014.
30. Waldorf, Lars, “Anticipating the Past: Transitional Justice and Socio-Economic Wrongs”, *Social & Legal Studies*, año 21, nº 171, 2012.
31. Zanini Godinho, Thiago Jose, “Contribuições do Direito Internacional ao Combate a Corrupção”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Vol. 58, nº 347, 2011.

32. Zyl, Paul Van, “Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito”, *Revista Amnistia Política e Justiça de Transição*, . 2009.

2. Libros

1. Abrantes, José Mena., *Angola em Paz. Novos Desafios*, Luanda, Edições Maianga, 2005.
2. Almqvist, Jessica; y Espósito, [Carlos](#) *Justicia Transicional en Iberoamerica*, Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.
3. García Alvarez, Manuel B., *Las Reformas Juridico-políticas en la URSS (1988-1991)*, Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
4. Alves, Ana Cristina; Pereira, Ana Isabel; Ferreira, Catarina, *Guia do Mundo*, Lisboa, Trinova, 1998.
5. Ambos, Kai., “El marco jurídico de la justicia de transición”, en Kai Ambos (ed.), *Justicia de transición. Con informes de América Latina, Alemania, Italia y España*, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2009.
6. Ambos, Kai; Malarino, Ezequiel; Elsner, Gisela; Cortés Rodas, Francisco; y Zuluaga, John, *Justicia de transición: Con informes de América Latina, Alemania, Italia y España*, Konrad Adenauer Stiftung, Berlin, 2009.
7. Ambos, Kay; Rodas, Francisco Cortés; y Zuluanga, John, *Justicia transicional y derecho penal internacional*, CEDPAL, Bogotá, 2018.
8. Anstee, Margareth Joan, *Órfão da Guerra Fria: Radiografia do Colapso do Processo de Paz Angolano 1992-1993*, 1ª Edição, Porto, Editora Campo das letras, 1997.
9. Araújo, Raúl., “A evolução constitucional e as justiças de Angola”, en Sousa e Santos, Boaventura y Van Dúnen, José (coords.), *Sociedade e Estado em construção: desafios do direito e da democracia em Angola*, Almedina, Coimbra, 2012.
10. Grafe Arias, Fernando, *Reformas institucionales en materia de seguridad y sistemas judiciales en la lucha contra la impunidad en Iberoamérica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

11. Ballesteros, Jesús, *Repensar la paz*, Ediciones Internacionales Universitarias, Madrid, 2006.
12. Comeford, Michael., *O rosto pacífico de Angola. Biografia de um processo de paz (1991-2002)*, Luanda, 2005.
13. Correia, Adérito y Sousa, Bornito de, *Angola, História Constitucional*, Almedina, Coimbra, 1996.
14. Costa, Ilonka Dilvanio de Assis e., *O Processo político angolano desde o início da Guerra Colonial*, União dos Escritores Angolanos, Luanda, 2010.
15. Durkheim, Émile., *Da Divisão do Trabalho Social*, Fontes, São Paulo, 2010.
16. Elster, Jon., *Closing the Books, Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
17. Fernández, Encarnación, *¿Estados fallidos o estados en crisis?*, Comares, Granada, 2008.
18. Heidenheimer, J. Arnold., *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, Transactions Books, 1970.
19. Kornhauser, William., *The Politics of ass Society*, Trad. Marta Silva, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.
20. Kritz, Neil J. (ed.), *Transitional Justice. How Emerging Democracies Reckon Former Regimes, Vol. I. General Considerations*, United States Institute of Peace Press, 2ª ed., Washington D.C., 2004.
21. Kritz, Neil J. (ed.), *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon Former Regimes, Vol. III, Laws, Ruling, and Reports*, United States Institute of Peace Press, 1ª ed., Washington D.C., 1995.
22. Maciel, Marco, *Reformas e governabilidade*, Senado Federal, Técnica, Brasília, 2004.
23. Margalit, Avishai, *On Compromise and Rotten Compromises*, Princeton University, Princeton, 2010.
24. Marques, Rafael, “As raízes da violência em África. O caso de Angola”, *Nova África e CEA*, Centro D'Estudis Africans, Barcelona, 2003.
25. Mayer-Rieck, Alexander, “Vetting Public Employees in Post-conflict settings: Operational Guidelines”, en Mayer-Rieck, Alexander, Greiff, Pablo de (eds.),

- Justice as Prevention: Vetting Public Employers in Transitional Societies*, New York, SSRIC, 2007.
26. Naciones Unidas., *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, Informe al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Nueva York, 2004.
 27. Neto, Henrique, “Solução: uma democracia de qualidade”, en José Ribeiro e Castro, Luís Campos e Cunha, António Pinho Cardão (eds.), *Reforma Política Urgente. Manifesto por uma democracia de qualidade*, APDQ, Cascais, Sopas de Letras, 2017.
 28. Pearce, Justin, *A guerra civil em Angola, (1975 -2002)*, Lisboa, Tinta da China, 2017.
 29. Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho* traducción de L. Legaz Lacambra, Comares, Granada, 2002.
 30. Pritzl, R., *Corrupción y rentismo en la América Latina*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer y CIEDLA, 2000.
 31. Rocha, Manuel José Alves da, *As perspectivas de crescimento económico de Angola até 2020*, Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola, Luanda, 2014.
 32. Rocha, Manuel José Alves da, *Opiniões e Reflexões, Colectânea de Artigos, Conferencias e palestras sobre Angola, África e o Mundo*, CEIUCA, Luanda, 2004.
 33. Rousseau, Jean-Jacques., *Del Contrato Social*, Prólogo, traducción y notas de Mauro Armíño, Madrid, Alianza Editorial, 2010.
 34. Ruipérez, Javier., *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado constitucional, democrático y social*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
 35. Prada Fernández de Sanmamed, José Luis (dir.), *Reformas Institucionales Italianas*, Dilex, S.L., Madrid, 2008.
 36. Santos, Cecília McDowell., “O sistema penal de exceção em face do direito internacional dos direitos humanos”. en [Cecília McDowell Santos](#) (ed.).

- Desarquivando a ditadura. Memória e justiça no Brasil*, vol. II, Hucitec, São Paulo, 2009.
37. Saraiva, José Hermano, *História Concisa de Portugal*, Mem Martins, Publicações Europa-América, 2003.
38. Seils, Paul, “La restauración de la confianza cívica mediante la justicia transicional”, en Jessica Almqvist (ed.), *Justicia transicional en Iberoamerica*, Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.
39. De Gamboa Tapias, Camila (coord.), *Justicia transicional. Teoría y praxis*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2006.
40. Teitel, Ruti G., “Transitional Justice Genealogy”, in *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 16, Spring, Cambridge, 2003.
41. Teitel, Ruti G., *Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*, Cambridge University Press, New York, 2006.
42. Teitel, Ruti G., *Transitional Justice*, Oxford University Press, 2000.
43. Valentim, Jorge Alicerces, *Caminho para a Paz e Reconciliação Nacional. De Gbadolite a Bicesse (1989-1992)*, Luanda, Edições Mayamba, 2010.
44. Weichert, Marlon Alberto, “Apontamentos de Justiça de Transição”, en *Justiça de Transição, Direito à Memória e à verdade: Boas Práticas*, vol. IV, Ministério Público Federal, Brasília, 2018.
45. Wheeler, Douglas; Péliissier, René, *História de Angola*, Lisboa, Edições Tintada-China, 2009.
46. William, Paul., “The Role of Justice in Peace Negotiation”, en Bassiouni (ed.), *Post-Conflict Justice*, New York and Ardsley: Transnational Publisher, New York, 2002.

3. Documentos y Legislación

1. Acordos de Alvor.¹¹⁸
2. Acordos de Bicesse.¹¹⁹
3. Acordos de Gbadolite.¹²⁰

¹¹⁸ <https://www.amnesty.org/download/Documents/164000/afr120061996pt.pdf>

¹¹⁹ <https://www.amnesty.org/download/Documents/164000/afr120061996pt.pdf>

4. Acordos de Lusaka¹²¹.
5. Bembe, Miguel César Domingos, *Partilha do Poder no Enclave Angolano de Cabinda: Modelo e Processo*, tesis doctoral (Doctorado en Ciências Sociais, en la especialidad de Ciencia Política) - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidad de Lisboa, Lisboa, 2014.
6. Código Penal angolano.
7. Convenção da União Africana sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção.
8. Convenção das Nações Unidas Contra à Corrupção.
9. Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada Transnacional.
10. Convenção sobre o Combate a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação Económica e o Desenvolvimento (OCDE).
11. Lei da Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal; Lei n.º 25/15, de 18 de septiembre.
12. Lei da Probidade Pública; Lei n.º 13/10, de 9 de julho.
13. Lei das Medidas Cautelares em Processo Penal; Lei n.º 9/16, de 16 de junho.
14. Lei do Banco Nacional de Angola; Lei n.º 18/10, de 6 de agosto.
15. Lei do Combate ao Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo, Das Revistas, Buscas e Apreensões.
16. Lei do Património Público; Lei n.º 1/11 de 14 de janeiro.
17. Lei dos Contratos Públicos; Lei n.º 19/17, de 25 de agosto.
18. Lei n.º 21/90, de 22 de dezembro, Lei dos Crimes Cometidos por Titulares de Cargos de Responsabilidade.
19. Lei n.º 3/14, de 10 de fevereiro, Lei Sobre a Criminalização das Infracções Subjacentes ao Branqueamento de Capitais.
20. Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas; Lei n.º 10/10, de 30 de junho.
21. Lei sobre a Prevenção e o Combate ao Terrorismo; Lei n.º 3/18, de 1 de Março.
22. Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado; Lei n.º 16/10, de 15 de julho.

¹²⁰ <https://www.amnesty.org/download/Documents/164000/afr120061996pt.pdf>

¹²¹ Ibidem

23. Plano estratégico de prevenção e combate à corrupção, da Procuradoria-geral da República (2018 – 2022).
24. Protocolo da SADC Contra à Corrupção.
25. Regime Jurídico e Estatuto Remuneratório dos Titulares da Função Executiva do Estado; Lei n.º 15/10, de 14 de julho.