



DESCOLONIZAÇÃO VIA NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS: O CASO DA NAMÍBIA*

DECOLONIZATION THROUGH MULTILATERAL NEGOTIATIONS: THE CASE OF NAMIBIA

André Mendes Pini**

Resumo: A descolonização afro-asiática envolveu tanto processos domésticos associados às lutas por independência de movimentos de libertação nacional quanto uma dimensão diplomática estabelecida via negociações multilaterais. O presente artigo apresenta um estudo de caso de matriz histórica sobre o processo de descolonização da Namíbia, com foco nas negociações multilaterais que orientaram esse processo, a partir de revisão de literatura e de consulta a fontes primárias. A pergunta de pesquisa que orienta o artigo é "Como as negociações multilaterais que envolveram processos de descolonização levaram em consideração os interesses dos Estados coloniais?" Os resultados da pesquisa atestam a hipótese de que as negociações multilaterais correspondiam a tratativas voltadas, em essência, para a protelação dos processos de descolonização a partir de estruturas essencialmente colonizadoras de solidariedade.

Abstract: The Afro-Asian decolonization involved both domestic processes associated with struggles for independence by national liberation movements and a diplomatic dimension established through multilateral negotiations. This present article presents a historical matrix case study concerning the decolonization process in Namibia, focusing on the multilateral negotiations that guided this process, through a review of literature and consultation of primary sources. The research question guiding the article is "How did the multilateral negotiations involving decolonization processes take into consideration the interests of colonial states?" The research findings support the hypothesis that the multilateral negotiations corresponded essentially to discussions aimed at prolonging decolonization processes within inherently colonizing structures of solidarity.

Palavras-Chave: Namíbia, ONU, Descolonização, SWAPO.

Keywords: Namibia, UN, Decolonization, SWAPO..

* Esse artigo trata-se do desdobramento da dissertação de mestrado do autor, para mais informações e o trabalho completo, vide: PINI, André Mendes. A descolonização da Namíbia: as negociações. 2014. 100 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)— Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

Recebido em: 14.12.2023. Aprovado em: 18.12.2023.

** Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB), vencedor do Prêmio de Melhor Tese de Doutorado do PPGRI-IREL da UnB no ano de 2021. Pós-Doutorado realizado entre 2022 e 2023 no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI-UEPB). Mestre e Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Já atuou como Professor em Programas de Graduação em Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Potiguar (UnP) e Centro Universitário SENAC-SP. Pesquisador no grupo de pesquisa MOPRI - Mídia e Opinião Pública nas Relações Internacionais, da Universidade Estadual da Paraíba. Contato: andrepini@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4038-9607>.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO – 1. DESCOLONIZAÇÃO E DECOLONIALIDADE NO PÓS-GUERRA — 1.1. O SUDOESTE AFRICANO E A ONU – 1.2. O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU – 2. O BLOCO OCIDENTAL E O COLONIALISMO – 2.1. DISTENSÃO NA GUERRA FRIA E TENSÃO NA NAMÍBIA – 3. O PAPEL CENTRAL DOS EUA NAS NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS. 3.1. O FIM DOS EMPECILHOS À INDEPENDÊNCIA DA NAMÍBIA. CONCLUSÃO – REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

A experiência colonial é um traço marcante das sociedades do Sul Global, que detêm grande parte de sua trajetória de desenvolvimento - ou de sub-desenvolvimento - marcadas por severas contradições inerentes às heranças coloniais. Os processos de descolonização vislumbrados ao longo do século XX foram conduzidos, majoritariamente, a partir do protagonismo de movimentos de libertação nacional que, por vezes, recorreram à luta armada para se desvencilhar das amarras coloniais. No entanto, há uma dimensão “formal” inerente ao ordenamento internacional, no qual os processos de descolonização foram objeto de deliberação e negociação, o que evidencia de maneira complementar a necessidade da luta armada e da resistência como maneiras legítimas de se desvencilhar de aparatos coloniais. Isso ocorre porque esses instrumentos jurídicos internacionais - associados, em grande parte, ao Sistema ONU, refletiam a lógica e os interesses das grandes potências, que condicionavam a legitimidade de processos de descolonização às suas instâncias, perpetuando o domínio Ocidental sob povos colonizados. O caso da Namíbia é emblemático desse processo, sendo o objeto do estudo de caso elaborado no presente artigo.

A dominação global do Ocidente e a própria construção das Relações Internacionais como campo científico autônomo foram responsáveis pelo estabelecimento de lógicas hierárquicas também na produção e reprodução do conhecimento sobre processos de descolonização. Seguindo a lógica colonial, o Ocidente - compreendido como a Europa e os EUA - seriam os epicentros da ilustração, exercendo o papel de um verdadeiro farol que iluminaria o mundo com sua Modernidade e sua inerente capacidade de gerar ciência, sendo, assim, dotados da responsabilidade de civilizar - também do ponto de vista intelectual - os povos pré-modernos, principalmente na África (Quijano, 2005). Desse modo, os marcos teóricos associados ao presente artigo se vinculam, essencialmente, a autores



subalternos, tanto nas reflexões iniciais sobre colonialismo e decolonização quanto no próprio estudo de caso proposto, que recorre, em particular, a autores africanos inseridos no debate do artigo.

A partir da compreensão que o objeto da pesquisa são as negociações multilaterais que envolveram processos de descolonização e que os marcos teóricos associados ao trabalho se referem à perspectiva decolonial, a pergunta de pesquisa que orienta o artigo é “Como as negociações multilaterais que envolveram processos de descolonização levaram em consideração os interesses dos Estados coloniais?” A partir da elucidação do problema de pesquisa por meio de um estudo de caso vinculado à descolonização da Namíbia, a hipótese apresentada é que essas negociações multilaterais correspondiam a tratativas voltadas, em essência, para a protelação dos processos de descolonização a partir de estruturas essencialmente colonizadoras de solidariedade.

A pesquisa tem natureza qualitativa e, essencialmente, histórica, recorrendo tanto a fontes primárias - sobretudo no âmbito de Resoluções da ONU, disponíveis publicamente - quanto a fontes secundárias, disponíveis em bases de dados da Scielo, Google Scholar e Jstor. O longo processo de descolonização da Namíbia, concluído apenas em 1990, se insere em uma conjuntura que extrapola o embate entre a SWAPO, principal Movimento de Libertação Nacional da Namíbia, e a África do Sul, força colonizadora (Pini, 2014). A questão da Namíbia, em particular, demonstra sua relevância a partir de sua vinculação direta com a conjuntura da disputa geopolítica entre as superpotências da Guerra Fria, demonstrando como a questão colonial e princípios como a auto-determinação dos povos eram secundários em relação às dinâmicas de poder e influência que pautavam a disputa entre os EUA e a URSS. Desse modo, os interesses coloniais analisados em meio às negociações multilaterais da Questão da Namíbia não envolvem somente os Sul-Africanos, como também os Britânicos, os Franceses e os Norte-Americanos.

A ferramenta metodológica de estudo de caso, utilizada no artigo, é adequada a situações em que a. a pergunta de pesquisa é voltada a entender “como” ou “por que” um fenômeno ocorre, b. não há controle sobre os eventos comportamentais, e c. o foco do estudo é um fenômeno localizado historicamente (Yin, 2018). O estudo de caso realizado serve como paradigma para a elucidação do problema de pesquisa, a partir da compreensão de que a descolonização da Namíbia é paradigmática acerca da maneira pela qual as

tratativas multilaterais são cooptadas e regidas por interesses contrários à auto-determinação das colônias.

O que torna o processo de descolonização da Namíbia um paradigma para o objeto do presente artigo é o fato de a Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO) ter recorrido inicialmente à diplomacia, pleiteando sua causa sucessivamente no seio da ONU, sendo o início da Guerra de Independência promovido apenas em meados dos anos de 1960, como uma maneira de demonstrar sua decepção com a abordagem multilateral à essa questão (Pini, 2014). Ressalta-se que apesar do foco do artigo ser as negociações multilaterais sobre a descolonização da Namíbia isso não significa que essas negociações foram mais importantes do que a atuação da SWAPO em si na Guerra de Independência. Pelo contrário, o presente artigo evidencia justamente as idiosincrasias e contradições envolvidas nas negociações multilaterais.

Além disso, o caso da Namíbia apresenta a característica singular de um poder colonial representado, formalmente, por um Estado do Sul Global, a África do Sul, mas que comportou, na realidade, como um *proxy state* Ocidental, sobretudo a partir da compreensão do regime do Apartheid enquanto um governo orientado diretamente por um recorte racial. Isso evidencia que a descolonização é um tema que incorpora uma dimensão racial às Relações Internacionais, remontando a um histórico de racismo e exclusão que, convenientemente, é apagado da literatura acerca do cânone da disciplina (Zvogbo; Loken, 2020).

A primeira seção do artigo aborda o imediato Pós-Guerra, apresentando discussões sobre a estrutura do sistema ONU e, em particular, do Conselho de Tutela. Discute-se, também, a questão do Sudoeste Africano e o prefácio do que viria a ser a ocupação colonial da África do Sul na Namíbia. Também se discute na primeira seção o papel do Conselho de Segurança na Questão da Namíbia, evidenciando o papel das potências coloniais sobre o tema. Na segunda seção o foco do artigo recai sobre o colonialismo e as tratativas multilaterais conduzidas pelo Ocidente, evidenciando a relação do contexto da Guerra Fria com a busca por independência da Namíbia. Por fim, a terceira seção do artigo evidencia o papel dos EUA, sobretudo ao longo do governo Reagan, e a vinculação da Questão da Namíbia a interesses domésticos dos EUA e à conjuntura de arrefecimento do combate ao comunismo como parte da fase final da Guerra Fria.

1. DESCOLONIZAÇÃO E DECOLONIALIDADE NO PÓS-GUERRA

O anseio colonizador do Ocidente o coloca como o único protagonista possível da Modernidade, e, conseqüentemente, da civilização, relegando aos povos não-brancos uma condição de selvageria inerente à sua natureza (Quijano, 2005). Essa questão pode ser observada no desenho institucional da Organização das Nações Unidas (ONU), que atribuiu ao Conselho de Tutela das Nações Unidas o “fardo do homem branco” de conduzir processos de independência no pós- Guerra. A presente seção, portanto, analisa o imediato pós-Segunda Guerra Mundial para introduzir os debates sobre descolonização e sobre as estruturas institucionais desenvolvidas para conduzir essa questão, já com foco no continente africano e, em particular, no caso da Namíbia.

O formato de constituição da Organização das Nações Unidas evidenciava perspectivas, valores e agendas divergentes, que colocavam em rota de colisão os grupos anticolonialistas e as potências ocidentais. Estes estavam empenhados em proteger sua própria soberania e seus direitos enquanto Estados, enquanto aqueles insistiam em dar mais ênfase a princípios internacionais que garantiriam a soberania também a territórios colonizados (Patil, 2008).

O arcabouço normativo da ONU redundou em um arranjo que defendia valores como a não intervenção em assuntos internos e, principalmente, a soberania, o que acabou por fornecer uma estrutura institucionalizada de manutenção do status quo (Pini, 2014). A defesa dos direitos dos Estados incluía apenas aqueles que, no momento da constituição da ONU, portavam esse título e eram soberanos, em detrimento de instituições e atores não formalizados, como as colônias e os territórios dependentes. A discussão sobre os direitos dos povos colonizados esbarraria na máxima da soberania estatal e da não intervenção, o que ficou evidente quando se enquadrava na temática colonial apenas as ex-colônias de países derrotados no pós-guerra ou territórios “cedidos” voluntariamente à supervisão da ONU pelas potências coloniais. Os demais territórios seriam invisíveis à temática da descolonização nas Nações Unidas (Borstelman, 1993; Patil, 2008).

O Conselho de Tutela seria a solução institucionalizada da ONU para abordar o tema da descolonização, porém, fora estabelecido diferentemente de sua concepção original, tendo os próprios autores da proposta anterior votado à favor de sua mudança e

consequente enfraquecimento (Pini, 2014). Segundo a Carta da ONU, caberia ao Conselho de Tutela a supervisão da administração dos territórios sob regime de tutela internacional. No entanto, a hierarquização de valores como a soberania acabou por causar problemas também a esse sistema, principalmente no tocante à divisão entre "*Non Self-Governings Territories*" (NSGTs) e "*Trust Territories*" (Territórios sob Tutela). No escopo do Conselho de Tutela, somente Territórios sob Tutela seriam conduzidos à independência uma vez que atingissem a "maturidade" de sua população e de suas instituições, cabendo às autoridades administrativas dos NSGTs apenas fornecer informações à ONU acerca do território.

O que o Conselho de Tutela instituiu na realidade foi a premissa de que o desenvolvimento econômico, social, e político dos países colonizados, condição para sua eventual independência, seria progressivamente conduzido pelas potências coloniais detentoras de sua tutela, ou seja, a presença colonial era compreendida não somente como benéfica, mas também como a principal ferramenta para o avanço e desenvolvimento dos povos "não civilizados".

Entre 1945 e 1999, mais de 100 territórios dependentes seriam colocados sob a jurisdição do Conselho de Tutela, dos quais 90% seriam enquadrados como NSGTs, o que se tornaria uma das grandes frentes de batalha e oposição dos países anticolonialistas no seio da ONU (Patil, 2008). O que ocorria, de fato, era a prevalência dos direitos coloniais em revelia dos direitos de autodeterminação. Essa questão é importante para o estudo de caso do artigo, pois seria no enquadramento de Território sob Tutela que o território do Sudoeste Africano (Namíbia) seria classificado, sob a autoridade administrativa da África do Sul. No entanto, os Sul-Africanos não cumpriram com as suas responsabilidades, ocupando o território e o administrando como se fosse um NSGT, afirmando que a ONU não havia herdado os Mandatos da Liga das Nações, e por isso Pretória não possuía obrigações legais de se submeter ao Conselho de Tutela, interpretação que recebeu o apoio do bloco ocidental (Herbstein, 1989).

Assim, a União Sul-Africana obteve o Mandato do território do Sudoeste Africano Alemão após o fim da Primeira Guerra Mundial, implementando, sucessivamente, o regime de apartheid na região a partir do final dos anos de 1940, e administrando-a como sua "quinta província", porém, sem incorporar de fato o Sudoeste Africano a seu território (Rocha, 1984).

1.1. O SUDOESTE AFRICANO E A ONU

A descolonização do Sudoeste Africano esteve presente na agenda internacional ativamente ao longo dos 45 anos entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a independência do país, sendo a manutenção da presença sul-africana na região justificada sob diferentes alicerces ao longo do tempo. O fato é que a trajetória da Questão da Namíbia é paradigmática acerca das contradições do sistema internacional do Pós-Guerra e das dificuldades inerentes ao respeito e a aplicação de princípios importantes do direito internacional (Faundez, 1986).

De início, a presença da União Sul-Africana no território do Sudoeste Africano - como era chamado o que viria a ser a Namíbia - insere-se em uma conjuntura na qual as potências ocidentais resguardam seus interesses coloniais por meio do arcabouço normativo da ONU. O Parlamento inglês cederia o Mandato sobre o território namibiano a Pretória, que, posteriormente, se recusaria a entregá-lo ao Conselho de Tutela da ONU. A África do Sul, assim, incorpora o Sudoeste Africano ao seu território, aplicando o regime de apartheid à região.

A União Sul-Africana fora fundada em 1910 por sua elite branca, que almejava a manutenção de sua dominação, em um contexto em que a discriminação racial era muito presente tanto na Europa quanto nos EUA. Apesar de o regime de apartheid ter sido, de fato, formalizado somente em 1948, com a vitória do Partido Nacional, desde sua fundação o elemento racial já era um fator de exclusão determinante. O *Mines and Work Act* de 1911 instaurara a reserva da maioria das vagas em empregos qualificados para a minoria branca do país, o *Native Affairs Act* de 1920 reforçara a segregação formal no país, e o *Urban Areas Act* de 1923 restringia a presença negra nas áreas urbanas apenas para aqueles que estivessem a serviço de brancos (Davenport, 2000).

Importante movimento decolonial de resistência e denúncia à segregação racial na União Sul-Africana foi o Comitê da Unidade Não-Europeia. Em agosto de 1945, em meio ao pós-fácio da Segunda Guerra Mundial, o Comitê da Unidade Não-Europeia emitiu a "Declaração para as Nações do Mundo", enfatizando a irônica situação em que vivia a população negra sul-africana envolvida na Segunda Guerra Mundial, a qual "vivia sob uma

tiranias pouco diferentes do nazismo" (Pini, 2014, p. 12). O Comitê enfatizava ainda que, apesar de se apresentarem perante o mundo como uma democracia parlamentarista, e terem lutado ao lado dos aliados no conflito, a União Sul-Africana detinha um contingente populacional branco minoritário, que, assim como os nazistas, eram extremamente obcecados por sua eventual superioridade racial (Borstelman, 1993).

Em 1946 a ONU solicitou à União Sul-Africana que deixasse o território, após negativa à intenção de anexação da região por parte dos sul-africanos, devendo entregar o Sudoeste Africano à administração do Conselho de Tutela da ONU. A recusa sul-africana deslegitimou sua presença na região e formalizou, portanto, a condição de território colonial. A ONU manter-se-ia como lócus principal do pleito namibiano pela independência até o início da opção pelo conflito armado, que, dentre outros motivos, foi a solução adotada pela SWAPO uma vez que eles perceberam a incapacidade da Sociedade Internacional em atender prontamente às suas demandas.

Em dezembro de 1946 a ONU recusou oficialmente a solicitação sul-africana para incorporar o Sudoeste Africano, reafirmando a necessidade de colocar o território sob a jurisdição do Conselho de Tutela. No entanto, com as eleições em Pretória em 1948 e a vitória de Partido Nacional, haveria um recrudescimento dessa questão. O novo partido no poder iniciou a implementação do apartheid, e informou à ONU que não enviaria mais relatórios anuais à entidade referentes à situação na Namíbia. A África do Sul seria o único país a não colocar seu Mandato sob a supervisão do Conselho de Tutela da ONU (Udogu, 2012).

Em 1950 a Assembleia Geral da ONU consultaria a Corte Internacional de Justiça (CIJ), e esse Tribunal emitira a opinião de que, apesar de que o território deveria ser colocado sob o Conselho de Tutela, não havia uma obrigação legal da União Sul-Africana em disponibilizar o Território do Sudoeste Africano sob a jurisdição desse organismo da ONU, reiterando, no entanto, que ainda existiam responsabilidades internacionais sul-africanas referentes ao Mandato da Liga das Nações (Tsokodayi, 2004).

Ao longo das décadas de 1950 e 1960 teria início do processo de transição que colocaria fim ao colonialismo na África e Ásia, devido a diversos fatores, como o declínio do poder das metrópoles, os desdobramentos da conjuntura de Guerra Fria e os nacionalismos afro-asiáticos (Saraiva, 2008). A liberação da África da dominação colonial foi um dos únicos

temas que congregou o bloco africano em torno de um amplo consenso. Fortalecidos pela Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais, o bloco africano engajou-se ativamente na Questão da Namíbia, principalmente no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e por meio da atuação da Organização da Unidade Africana (OUA) (Saxena, 1975). Desse modo, a AGNU se tornaria o principal lócus de discussão de temas vinculados à descolonização no âmbito do sistema ONU, uma vez que esse órgão era composto, cada vez mais, pelos Estados recém-independentes da África e Ásia.

A Resolução 2074 da Assembleia Geral, em 1965, reiterava que a África do Sul não gozava de autoridade na região, nem de facto nem de jure, e que a Namíbia estava sob a responsabilidade do Conselho de Tutela da ONU. Esse momento de tensão refletiu no parecer formal da Corte Internacional de Justiça (CIJ) no ano seguinte, nos termos de Opinião Consultiva, cancelando oficialmente o Mandato sul-africano sobre a Namíbia, que levou a AGNU a emitir a Resolução 2145 em 1966 colocando fim à autoridade sul-africana perante o Sudoeste Africano, tendo em vista a falha de Pretória em cumprir os compromissos de fomentar o desenvolvimento social, político e econômico no país e a criação do Conselho da ONU para a Namíbia (Saxena, 1975; Udogu, 2012). Em 1967 seria emitida a Resolução 2324 da AGNU, condenando como ilegais a "prisão, julgamento e deportação" de 37 lideranças políticas da Namíbia sob o Ato de Terrorismo estipulado pelo apartheid sul-africano para prender líderes da resistência namibiana como Herman Ja Toivo, um dos co-fundadores da SWAPO (Herbstein, 1989).

A Questão da Namíbia tornaria a ONU um importante palco para promover o debate entre seus princípios e propósitos, seja no tocante à autodeterminação dos povos, seja em temas relativos aos direitos humanos, como racismo e o próprio apartheid, principalmente devido à ação do bloco anticolonialista afro-asiático (Tsokodayi, 2004). De fato, os representantes do povo namibiano acreditavam muito na ONU como instância capaz de ajudá-los em seu processo de independência, utilizando-se sucessivamente da estrutura oferecida pela organização para apresentar suas demandas perante à comunidade internacional e denunciar a ocupação sul-africana (Tsokodayi, 2014).

Desde 1956 a resistência à ocupação Sul-Africana no território da Namíbia recorreu aos foros internacionais perante sua causa. Marco desse processo foi o reconhecimento pela

CIJ da legalidade de se aceitar petições individuais da população do Sudoeste Africano diretamente à ONU, sem necessidade de encaminhamento prévio ao governo da África do Sul (Udogu, 2012). Ressalta-se que a SWAPO se organiza formalmente no Sudoeste Africano como legítimo representante do povo da Namíbia em meados da década de 1950, a partir do movimento chamado anteriormente de Organização do Povo da Ovambolandia (OPO), trabalhando na década de 1960 para ser reconhecida internacionalmente tanto perante a África quanto a ONU, para ser parte envolvida nas negociações multilaterais com a África do Sul (Udogu, 2012; Saunders, 2014).

A frustração com o encaminhamento da Questão da Namíbia pelas vias diplomáticas levaram a SWAPO a informar à ONU em agosto de 1966 que iniciara ações militares contra a presença sul-africana no país, e que a forte repressão de Pretória colocava em perigo a paz e a segurança da região (Udogu, 2012). A atuação da SWAPO na ONU no fim da década de 1960 e início da década de 1970 vai ao encontro do fortalecimento de seu reconhecimento internacional, cujo marco foi a Conferência Internacional da Namíbia, que ocorreu em Bruxelas, Bélgica, no ano de 1972 (Saunders, 2014). Essa Conferência objetivou expor à opinião pública mundial a situação do país, ainda bastante desconhecida, arregimentando suporte à causa e destacando a atuação da SWAPO junto à população namibiana, levando a AGNU a emitir em 1973 a Resolução 3111, que reconhecia a SWAPO como a autêntica representante do povo da Namíbia, assim como a Resolução 31/45, de 1976, que aprovava o apoio à solução armada empreendida pela SWAPO como maneira legítima de solucionar a Questão da Namíbia (Udogu, 2012).

1.2. O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

A partir do recrudescimento da Guerra de Independência da Namíbia, o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) foi obrigado a se manifestar sobre o tema. Invocando as Resoluções da AGNU, assim como a Opinião Consultiva emitida pela CIJ, o CSNU aprovou a Resolução 385 em janeiro de 1976, um marco na Questão da Namíbia, uma vez que balizaria toda a condução do processo de descolonização nos anos posteriores (Faundez, 1986). A Resolução 385 determinava que o povo da Namíbia tinha o direito de determinar livremente seu próprio futuro, e reafirmava a responsabilidade legal da ONU perante a Namíbia,

requerendo eleições livres sob a supervisão e controle da entidade, condenando as atitudes da África do Sul que visavam atrasar e impossibilitar esse processo (Herbstein, 1989).

A Resolução 385 do CSNU ainda condenava a "contínua ocupação ilegal" sul-africana do território da Namíbia, a aplicação das "leis e práticas repressivas e discriminatórias" na região, a utilização do território namibiano para o estabelecimento de bases militares utilizadas para ações em países vizinhos, a "persistente recusa" do país a seguir o que fora estabelecido nas resoluções prévias e na Opinião da CIJ, e demandava, também, as violações à unidade territorial e à integridade da Namíbia (Udogu, 2012). Percebe-se, assim que, a Resolução 385 gerou um ambiente favorável à pressão internacional perante o regime sul-africano, e foi, de fato, um marco no processo de descolonização da Namíbia (Rocha, 1984).

Em 1977 os países africanos mobilizam-se para que o Conselho de Segurança da ONU se manifestasse mais enfaticamente com relação à ocupação colonial da África do Sul na Namíbia, pressionando órgão da ONU a adotar sanções efetivamente contra Pretória. A resposta dos países Ocidentais representou uma espécie de manobra para aliviar essas pressões e desvincular essa questão do peso político do CSNU: A criação do chamado "Grupo de Contato" (GC), composto por EUA, Canadá, Inglaterra, França e Alemanha Ocidental, com o objetivo de implementar a Resolução 385 (Rocha, 1984; Vergau, 2010).

Desse modo, esses 5 países do Norte Global desvinculavam a Questão da Namíbia do CSNU, uma vez que o bloco africano pressionava por sanções à África do Sul - como corte na venda de armas e na cooperação nuclear, além de congelamento de investimentos e empréstimos - e somente essa instância da ONU poderia aprovar esse tipo de medidas (Vergau, 2010). Isso ficou evidente na maneira apática pela qual os membros do GC recebiam novas propostas de Resolução no CSNU contra a África do Sul, afirmando que esse tema seria tratado diplomaticamente no GC, balanceando expectativas, interesses, disputas e controvérsias.

2. O BLOCO OCIDENTAL E O COLONIALISMO

No ano de 1977 o Conselho de Segurança da ONU estabeleceu um foro de discussão informal acerca da Questão da Namíbia, com o objetivo oficial de conduzir aquele país à

independência, mediante a implementação da Resolução 385 do CS, e reduzir as tensões políticas e militares na África Austral, por meio da negociação entre a SWAPO e Pretória. O Grupo de Contato (GC) foi composto por EUA, França, e Inglaterra, membros permanentes do CS, mais dois países com assentos rotativos naquele momento, Canadá e Alemanha Ocidental. O estabelecimento do GC representou a primeira vez que países ocidentais negociaram formalmente com a SWAPO, legitimando assim, ainda que tacitamente, a sua representatividade e importância na resolução da Questão da Namíbia (Udogu, 2012).

A partir de 1977 o GC monopoliza as discussões acerca da Questão da Namíbia, realizando a mediação das tratativas entre a SWAPO e a África do Sul, o que geraria críticas por parte da ONU e de seu Secretário Geral, principalmente devido à sobreposição que o GC realizava perante as funções do Conselho da ONU para a Namíbia (Rocha, 1984). Deve-se levar em consideração que os membros do GC representavam os únicos aliados do regime de apartheid Sul-Africano, devido ao seu peso para o bloco capitalista no combate ao comunismo no continente africano, sendo o território da Namíbia estratégico para essas ações em países como Moçambique e Angola. Ainda assim, as querelas diplomáticas evidenciavam as dificuldades das tratativas no âmbito multilateral, com a SWAPO se recusando a reconhecer representantes Sul-Africanos e a negociar na sede da ONU em Nova Iorque - tendo em vista que os EUA mantinham um consulado na capital Windhoek para tratar com a África do Sul (Herbstein, 1989).

Por um lado, o GC vislumbrava oferecer uma solução diplomática que colocasse fim à presença sul-africana na região a partir da atuação de países com bom trânsito e diálogo perante as autoridades de Pretória, mas, por outro, questionava-se a instituição de uma iniciativa paralela à ONU para que esse diálogo se estabelecesse, justamente por ser conduzida por países pouco interessados, de fato, na independência da Namíbia até então (Tsokodayi, 2004; Pini, 2014). Apesar do apoio do GC à Resolução 385 do CSNU, aos poucos se percebeu que o GC era caracterizado por uma flagrante letargia, sem um Mandato da ONU específico para o atribuir legitimidade de jure no trato da Questão da Namíbia.

Na visão da SWAPO, o Ocidente organiza o GC conforme seus interesses por meio de uma "transição controlada", que seria responsável pela contínua postergação da independência do país, denominando o GC como "Quadrilha dos 5", tamanho o ressentimento com relação à iniciativa (SWAPO, 1985, p.56). O resultado disso seria a

reafirmação da luta revolucionária armada por parte da SWAPO, que acusava o GC de agir de acordo com os desígnios de Pretória. A maior preocupação do movimento namibiano era que a iniciativa ocidental adiasse ainda mais a independência da região, enquanto a África do Sul ganhava tempo para organizar uma transição que garantisse a manutenção da minoria branca no poder (Pini, 2014).

Os membros do GC adotaram, ao longo da década de 1970 e 1980, posturas, por vezes, heterogêneas. Vergau (2010) enfatiza que a Alemanha Ocidental foi o principal ator do GC a passar por uma transição em seu posicionamento, passando a pressionar favoravelmente à aplicação da Resolução 385 do CSNU. Por outro lado, os atores do GC que mais se mantiveram irredutíveis em seus posicionamentos a favor de Pretória foram a Inglaterra e a França, que possuíam mais poder de decisão no CSNU por serem membros permanentes, o que não era o caso da Alemanha Ocidental (Vergau, 2010). Nesse sentido, essas posturas distintas podem ser interpretadas a partir do legado colonial de Inglaterra e França, demonstrando a solidariedade entre colonizadores a um ator como o apartheid Sul-Africano que, apesar de isolado internacionalmente, detinha a confiança dos Europeus por ser governado por uma elite branca, evidenciando o recorte racial da questão (Fanon, 2008).

Desse modo, a ação diplomática do GC com relação à ocupação colonial da Namíbia se deu por meio de negociações e lobbies junto às delegações africanas na ONU, para que elas abandonassem a postura agressiva contra a África do Sul e se juntassem aos ocidentais na busca de uma "declaração de princípios" mais branda, possibilitando, assim, um suposto diálogo entre as partes (Vergau, 2010). Porém, o GC passou a se sentir mais pressionado a partir da segunda metade da década de 1970, quando a África do Sul adotou a chamada "solução interna de Turnhalle", na qual a independência da Namíbia viria com a adoção de um governo transitório - representado, claro, por uma minoria branca, chamada de delegação de Turnhalle - e uma Constituição interina, promulgada pelo Congresso sul-africano na Cidade do Cabo, o que contrariaria totalmente a Resolução 385 do CSNU (Tsokodayi, 2004).

A partir dessa inflexão da postura de Pretória, o GC passou a atuar pela implementação da Resolução 385 da ONU, temendo as implicações da proposta de solução interna sul-africana. O GC determinou que as eleições na Namíbia deveriam ser livres, organizadas pela ONU, e, de acordo com a agenda imposta pela Resolução 385, caberia ao

GC assegurar a retirada sul-africana do território da Namíbia, a libertação de prisioneiros políticos, e a abolição das leis discriminatórias (Vergau, 2010).

As negociações do GC foram conduzidas, majoritariamente, pela mediação entre a SWAPO e a África do Sul, que rejeitavam sentar à mesa juntos. Esse trabalho conciliatório passou por diversos momentos de tensão, como, por exemplo, em reunião marcada com o Primeiro Ministro Sul-Africano John Vorster, em 1977, a delegação de Turnhalle aguardava na sala ao lado, com o intuito de participar das negociações (Vergau, 2010). Essa manobra sul-africana visava obter um reconhecimento tácito dos países do GC de que aqueles seriam os representantes namibianos nas negociações (Rocha, 1985). Vergau (2010) relata a necessidade dos representantes do GC de agir com assertividade perante o Primeiro Ministro sul-africano, negando o encontro com os representantes de Turnhalle naquele momento inicial. Vorster insistia que a Constituição interina seria um arranjo administrativo necessário, enquanto o GC articulava-se, diplomaticamente, para evitar que aquela solução fosse levada a cabo pelos sul-africanos (Vergau, 2010).

As desconfianças com relação ao papel do GC advinham também do lado sul-africano, que acusava a ONU de ser claramente tendenciosa aos interesses da Namíbia, e os representantes de Turnhalle demonstravam sua insatisfação com o fato de a SWAPO ser considerada a única e legítima representante do povo namibiano (Herbstein, 1989). A África do Sul também não aceitava a Resolução 385, recusando-se a oferecer o total controle das eleições na Namíbia à ONU, e argumentando que a eventual retirada de suas tropas do país abriria espaço para uma tomada de controle da SWAPO, que, conforme argumento sul-africano, tampouco seguiria os comandos da ONU (Pini, 2014).

A demanda sul-africana era que isso ocorresse somente quando houvesse um governo interino na Namíbia, e quando os exércitos da SWAPO não representassem mais uma ameaça, a partir de suas bases em Angola. O temor sul-africano se dava, principalmente, devido a presença de tropas cubanas na região, enquanto o plano da ONU exigia a retirada das tropas sul-africanas por completo do território namibiano antes das eleições. (Vergau, 2010). As negociações do GC focariam por muito tempo nesses aspectos relativos às eleições e ao processo de retirada das tropas sul-africanas da Namíbia, o que ocorreria somente em 1990, levando ao questionamento se, de fato, houve sucesso por parte do GC, ou se eles foram os responsáveis por postergar essa retirada.



A África do Sul dificultava ao máximo o processo de negociação multilateral, maquiava o número de suas tropas, considerando como "policiais" uma série de tropas militares, e propondo reduções de tropas que, na verdade, não ocorreriam, pois o valor inicial era superestimado, e o final, era, na verdade, igual ao número anterior real (Vergau, 2010). Após o GC descobrir a utilização de Pretória dos números falsos relativos às tropas na Namíbia, a reação do governo sul-africano foi de se manter ainda mais defensiva (Pini, 2014). Recuaram nas negociações, afirmando não temerem eventuais sanções ou embargos, desdenhando das eventuais consequências ao país. Vergau (2010) frisa que, apesar da retórica sul-africana, havia a crença daquele governo de que, principalmente nos EUA, ocorressem lobbies internos para que as ações mais severas no âmbito da ONU não fossem levadas a cabo contra a África do Sul (Vergau, 2010).

A atuação do GC determinou o alijamento da ONU das negociações da Questão da Namíbia. e, principalmente, do Conselho da ONU para a Namíbia, que acusava o GC de tomar para si as funções que lhes eram destinadas (Vergau, 2010). O Secretário Geral da ONU, Kurt Waldheim, também empreendeu severas críticas à iniciativa ocidental do GC, denunciando os esforços ocidentais como insatisfatórios para o cumprimento da resolução 385 e insistindo no papel da ONU como a instância legítima para realizar as negociações, por meio do Conselho para a Namíbia, o Conselho de Segurança, e a Assembleia Geral (Vergau, 2010).

A SWAPO também se frustrou com a atuação do GC e se manifestou a favor da manutenção do processo no âmbito da ONU - onde era reconhecida como a única e legítima representante do povo da Namíbia-, reiterando seu compromisso de participar de eleições sob controle da ONU, e de respeitar o papel da entidade no processo de transição para a independência do país (Vergau, 2010).

Perante a mobilização em torno da criação do GC, a África não ficou indiferente à questão da Namíbia, e organizou seu próprio grupo de contato, denominado "*Front Line States*" (FLS), composto por Angola, Botsuana, Lesoto, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue, com suporte da OUA. Embora Tsokodayi (2004) ressalte que essa iniciativa representou um esforço africano na mediação e resolução de seus conflitos, os FLS desempenhou um papel de observadores em meio às negociações do GC, sem poder real de opinar e alterar as tratativas em si, mas mantendo diálogo prioritariamente com a SWAPO.

A proposta do GC, por fim, elaborada após as diversas rodadas de negociação com a SWAPO e a África do Sul, mantinha-se alinhada com a Resolução 385, incorporando algumas demandas das partes envolvidas referentes ao processo de desocupação do território pela África do Sul, e a quantidade de tropas da ONU e da África do Sul envolvidas no processo.

A partir da criação do Grupo de Contato a Questão da Namíbia tornara-se ainda mais complexa, pois além das disputas internas entre a SWAPO e a África do Sul, mais uma instituição internacional passara a atuar internacionalmente na querela. O GC, enquanto mediadores, enfrentavam desconfiança tanto dos sul-africanos, quanto dos namibianos, colocando-se em uma posição delicada nas negociações, e optando por absterem-se em todas as votações realizadas sobre o tema na Assembleia Geral da ONU. Apesar da disposição em fazer cumprir a Resolução 385, o GC sobrepujara certas responsabilidades atribuídas à ONU, como no caso do Conselho para a Namíbia, que ficara claramente melindrado pela condução das negociações pelos 5 países ocidentais. A ONU, no entanto, não se ausenta da Questão, passando a atuar mais incisivamente contra a África do Sul a partir do final da década de 1970, cabendo ao GC balizar as conversações diplomáticas com o regime de Pretória, cada vez mais pressionado (Pini, 2014).

2.1 DISTENSÃO NA GUERRA FRIA E TENSÃO NA NAMÍBIA

A partir do desenvolvimento do Estado de Direito e do O período de distensão da Guerra Fria, conhecido como detente, não encontrou paralelo na Questão da Namíbia. Em particular, a descolonização tardia da África portuguesa trouxe novos desafios à Namíbia, uma vez que houve um recrudescimento das disputas entre os blocos Leste e Oeste na África Austral e aumento da introspecção sul-africana no tocante às negociações multilaterais.

Em 1975, Pretória agiria unilateralmente e organizaria eleições na Namíbia, o que malograria todo esforço diplomático realizado até então (Herbstein, 1989). A postura Sul-Africana reverberou diretamente no GC, levando a uma conjuntura política que propiciou que o CSNU aprovasse, em novembro de 1977, a Resolução 418, que levou a um embargo de armas ao governo de Pretória, com base no Capítulo VII da Carta da ONU (Vergau, 2010). A Resolução 418, de fato, condenava veementemente a África do Sul, citando a violência de

Pretória contra o povo africano, "incluindo crianças, estudantes, e aqueles que eram opositores do regime de discriminação racial", solicitando, com urgência, o fim dos atos violentos, e "passos urgentes" na direção da eliminação do regime de apartheid e discriminação racial (Vergau, 2010).

A Resolução 418 também foi representativa de uma mudança de postura da ONU perante as violações aos Direitos Humanos no plano internacional. Até então, a ONU se mantinha cautelosa ao condenar um país que violasse os direitos humanos como uma ameaça à paz internacional, considerando a questão como de "política interna" desses Estados. Foi justamente o regime de apartheid sul-africano que motivou a gradual mudança de postura da opinião pública internacional acerca do tema, primeiramente, via a AGNU, e, posteriormente, via o CSNU (Herbstein, 1989).

Apesar de o embargo não representar prejuízos relevantes à África do Sul, que, naquele momento, possuía grande autonomia na produção de armamentos; a Resolução 418 demonstraria a Pretória que o CS, e, mais especificamente, os cinco países ocidentais do GC, não garantiriam mais a proteção contra medidas previstas no Capítulo VII da Carta da ONU (Vergau, 2010). Essa mudança de postura dos países ocidentais, ao final de 1977, era refletida ainda por ações singelas, porém, simbolicamente importantes, como o fechamento do Consulado alemão em Windhoek, que geraria uma maior confiança dos países africanos com relação ao GC (Pini, 2014).

No final de 1977 uma grande rodada de negociações, com vistas à criação de um "Settlement Plan" foram conduzidas em Nova Iorque pelo GC. As negociações receberam intensa cobertura da mídia global, o que acabou por influenciar na fluidez do diálogo, uma vez que nem a SWAPO nem a África do Sul queriam ser taxados como os responsáveis por um eventual fracasso (Pini, 2014). Isso, todavia, não significa que o resultado obtido agradou a ambas as partes. O grande objeto de discórdia foi o território da Baía de Walvis, que fazia parte da Província do Cabo sul-africana, mas era reclamada pela Namíbia como parte de seu território. A solução adotada acabou sendo a orientação para que esse território fosse negociado futuramente, por uma Namíbia independente e a África do Sul, diretamente - como acabou ocorrendo de fato - tendo em vista que a Resolução 385 da ONU nada dizia acerca dessa querela, portanto, o GC optou por se esquivar da necessidade de opinar acerca

do tema, gerando insatisfação tanto de sul-africanos quanto de namibianos (SWAPO, 1985; Vergau, 2010; Pini, 2014).

A África do Sul sabia que havia perdido o apoio da comunidade internacional, que agora, claramente, criticava não somente suas atitudes perante a Namíbia, como também seu regime interno, o que ficou claro com a perda do apoio irrestrito de seus aliados Ocidentais na Questão da Namíbia (Pini, 2014). A resposta sul-africana foi radical e violenta, com o denominado Massacre de Cassinga, que representa a ação em que a África do Sul ataca ferozmente a região de Cassinga, em Angola, reduto de refugiados da população namibiana e da SWAPO, sob a acusação de ser na realidade uma base militar namibiana, promovendo uma carnificina generalizada na população que vivia na região, em sua maioria, crianças e mulheres (Baines, 2007; McWilliams, 2011). Vergau (2010) atesta que a ação teve um objetivo mais político do que, de fato, militar, sendo a intenção da África do Sul causar uma estagnação nas negociações da Questão da Namíbia, a partir do momento que o Massacre radicalizaria as ações da SWAPO e a tornaria menos disposta a negociar as condições para a implementação de uma Resolução no Conselho de Segurança (Vergau, 2010).

A repercussão internacional ao Massacre de Cassinga veio no seio da ONU. Em julho de 1978 o CSNU adotou a Resolução 431, em que se definiu a nomeação de um Alto-Representante da ONU para a Namíbia - o finlandês Martti Ahtisaari - e a presença de mais de 7500 capacetes azuis na região. Posteriormente, o CSNU adotou ainda a Resolução 432, em que se definiu a legitimidade da demanda namibiana pelo território da Baía de Walvis.

Contrariando a Resolução 385 da ONU, a África do Sul anunciou em 31 de agosto de 1978 a realização de eleições na Namíbia sob sua iniciativa e autoridade (Udogu, 2012). A intenção sul-africana era excluir a participação da SWAPO e "legitimar" os representantes de Turnhalle na Namíbia, mascarando um processo aparentemente democrático, em que os representantes eleitos fossem os responsáveis por coordenar a futura transição para a independência do país. Evidencia-se a manobra de Pretória de tentar jogar o jogo da comunidade internacional, porém utilizando-se de fantoches na Namíbia vestidos de "legítimos representantes" do povo namibiano (Pini, 2014).

A África do Sul confiava em seu histórico de proximidade ao mundo capitalista-ocidental, enfatizando, nas reuniões posteriores ao anúncio da solução interna, suas

contribuições com os valores e interesses ocidentais desde o final da 1ª Guerra Mundial, além dos estreitos vínculos econômicos com o Ocidente. O argumento principal, no entanto, estava relacionado à dicotomia da Guerra Fria, e residia na oposição à expansão soviética no continente africano representada por Pretória, oferecendo ao povo da Namíbia "o direito de dizer não ao marxismo"(Vergau, 2010).

Em setembro de 1978, foi aprovada a Resolução 435 do Conselho de Segurança da ONU, clamando por eleições na Namíbia sob supervisão daquele órgão, definindo os detalhes da transição e instaurando a missão de paz da ONU no país, o Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição na Namíbia (UNTAG). Essa resolução, que seria denominada de "Plano da ONU", corresponde a um plano de descolonização negociado em Nova Iorque e aceito internacionalmente, com a participação dos países da Linha de Frente (FLS), juntamente com representantes da África do Sul, Angola, Botsuana, Moçambique, Tanzânia, Zimbábue, da SWAPO, e da ONU, opondo-se, claramente, à solução interna que a África do Sul planejava executar (Tsokodayi, 2004).

A Resolução 435 teve como base os dispostos nas resoluções 385, 431 e 432, e deixava claro que fora emitida após manutenção de diálogo tanto com a África do Sul quanto com a SWAPO. O CSNU reiteraria os dispostos na Resolução 385, e criaria a UNTAG, como mecanismo para auxiliar o Representante da ONU a conduzir as eleições no país sob a supervisão da ONU, solicitando, ainda, a cooperação da África do Sul na implementação daquela Resolução e declarando suas ações unilaterais na administração da Namíbia como nulas (Pini, 2014).

Os avanços e recuos que marcaram o ano de 1978 continuariam em outubro, quando a delegação do GC, em reunião em Pretória, deixou claro ao Primeiro-Ministro sul-africano, Vorster, que a comunidade internacional consideraria as eleições internas nulas e sem legitimidade, afirmando que a Resolução 435 deveria ser respeitada. Nas negociações, chegou-se ao denominado "Compromisso de Pretória", no qual definiu-se que a atuação da polícia da ONU não alteraria a autoridade da polícia sul-africana, que o GC manteria Pretória como parte envolvida diretamente nas negociações sobre a Questão, e que a África do Sul teria papel central na definição do contingente de tropas vinculados à UNTAG (Udogu, 2012). Apesar do "Compromisso de Pretória", ainda assim, o governo do apartheid manteve-

se intransigente quanto à condução das eleições, e à delegação Ocidental coube voltar a Nova Iorque e lidar com o fracasso daquelas negociações.

As atitudes sul-africanas redundaram na Resolução 439, de novembro de 1978, em que o CS solicitava a Pretória que cancelasse as eleições agendadas para o mês seguinte, e formalizava a ameaça de enquadramento da Questão sob o Capítulo VII da Carta da ONU, tendo em vista o não cumprimento, por parte da África do Sul, das Resoluções 385, 431 e 435. Mesmo o CS condenando formalmente a opção sul-africana por meio da Resolução 439, a África do Sul, mais uma vez, ignoraria a pressão internacional e conduziria, de fato, eleições na Namíbia, elegendo sua Assembleia Constituinte. Em dezembro de 1978 a África do Sul realizou eleições na Namíbia, com vitória esmagadora da Aliança Democrática de Turnhalle (ADT), partido cooptado pela minoria branca vinculada aos interesses de Pretória, obtendo 41 dos 50 assentos. A SWAPO fora impedida de participar no pleito, tendo a maioria da população partidária da organização boicotado o processo eleitoral, o que contrariava os números "oficiais" divulgados pelos sul-africanos, afirmando que mais de 80% dos cidadãos havia votado (Vergau, 2010).

Ainda assim, os Sul-Africanos buscavam passar uma imagem cooperativa à comunidade internacional. Com base no "Compromisso de Pretória", os sul-africanos comprometeram-se ao final de dezembro de 1978 que iriam colaborar com a Resolução 435, e que a eleição promovida no país não iria impedir novas eleições organizadas pela ONU. (Udogu, 2012) No entanto, a manobra de Pretória consistia, justamente, em inserir os representantes da ADT nos processos negociatórios. A África do Sul usava como argumento principal o fato de que consideravam a ONU "parcial" no tocante à Questão da Namíbia para justificar o não cumprimento das diretrizes legitimadas pela comunidade internacional, atrasando as negociações com vistas a implementar a Resolução 435 e a UNTAG.

Pretória também não reconhecia a legitimidade do Alto Representante da ONU para a Namíbia, Martti Ahtisaari, responsável por implementar a UNTAG. As dificuldades impostas para a execução do trabalho do finlandês ficam explícita justamente no lapso temporal necessário para que ele obtivesse sucesso, tendo ela entrado na Namíbia apenas em 1989, mais de dez anos depois de seu anúncio (Pini, 2014). As negociações diplomáticas da Questão da Namíbia passaram a se concentrar na implementação da UNTAG, remetendo, novamente, à quantidade de presença militar que cada parte envolvida no conflito iria



manter no território da Namíbia ao longo do processo de transição para a independência, assim como as regiões em que seriam alocadas.

Enquanto não se chegava a um acordo referente à implementação da UNTAG e da nova data de eleições na Namíbia, a África do Sul colhia os frutos da adoção de sua solução interna, e o GC desgastava-se cada vez mais, devido a seu fracasso diplomático (Pini, 2014). Por mais que uma série de Resoluções ao longo dos anos de 1970 tenham sido emitidas pelo Conselho de Segurança, poucas represálias, de fato, foram feitas, como o embargo de armas de 1977.

Tendo em vista o anacronismo da presença colonial sul-africana naquele país, em uma conjuntura em que a descolonização africana já se consolidara e o regime de segregação racial imposto por Pretória já sofria críticas explícitas por violar uma série de Direitos Humanos - principalmente durante o Governo de Jimmy Carter - é inaceitável que o GC tenha aceitado como argumentação essa suposta "parcialidade" da ONU no trato da Questão, uma vez que o que se cobrava da África do Sul era meramente o cumprimento das regras estabelecidas pela Sociedade Internacional. A ONU foi igualmente branda ao aceitar que os representantes da Assembleia Constituinte da Namíbia, eleita sob iniciativa unilateral de Pretória, participassem das negociações acerca da implementação da Resolução 435. Mais uma vez a África do Sul articulou-se diplomaticamente e atingiu seu objetivo sem sofrer severas retaliações (Pini, 2014).

Avalia-se que, na posição de mediadores do conflito, o GC encontrou o locus ideal para manter uma postura neutra na condução das negociações da Questão da Namíbia. Posturas mais enérgicas eram refutadas devido às suas consequências nas negociações perante Pretória ou SWAPO. O GC era visto com ressalvas por ambos os lados, mas, de fato, a longa postergação da resolução da Questão não pode, de maneira alguma, explicitar uma posição de neutralidade, muito pelo contrário, demonstra o comodismo e a convivência com a presença sul-africana na Namíbia, tendo em vista as relações econômicas e comerciais com a África do Sul, além do papel geopolítico que representava no combate ao comunismo na região. Não à toa a Namíbia se tornaria independente somente com o final da Guerra Fria.

Apesar de o GC centralizar a condução das negociações multilaterais rumo à independência da Namíbia por meio da atuação do corpo diplomático de seus cinco países, percebe-se que os Estados Unidos da América detinham a maior influência na atuação do

grupo. Principalmente a partir do governo Reagan, a Questão da Namíbia iria se inserir dentro dos objetivos da política externa norte-americana, como demonstra a próxima seção.

3. O PAPEL CENTRAL DOS EUA NAS NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS

Para a compreensão da fase final de negociações diplomáticas que encerrariam a Questão da Namíbia deve-se compreender o impacto da política norte-americana nesse contexto. A ascensão do republicano Ronaldo Reagan à presidência dos EUA, em 1981, configurou um ponto de inflexão na Questão da Namíbia, gerando a vinculação mais explícita da Questão da Namíbia às disputas Leste-Oeste e inserindo, portanto, a Questão da Namíbia em sua estratégia global de combate ao comunismo.

A partir do argumento que a Resolução 435 havia fracassado, a condição para a continuidade da participação norte-americana nas negociações com a África do Sul acerca da independência da Namíbia passam a ser a remoção das tropas cubanas do território de Angola, onde lutavam ao lado do MPLA, o que ficou conhecido como política de linkage (Vergau, 2010). Os quatro parceiros dos EUA no Grupo de Contato manifestaram sua oposição a essa diretriz de Washington, quando ela foi anunciada, em julho de 1981, e, apesar de admitirem que era de seu interesse a retirada cubana, eles não a consideravam pré-condição na condução das negociações da Questão da Namíbia, nem concordavam com a opinião norte-americana de que a Resolução 435 fracassara e devia ser abandonada. O linkage representou uma forte ruptura do GC, que tinha a consciência de que nenhum avanço seria obtido nas negociações da Questão sem a participação direta dos EUA (Vergau, 2010). Herstein (1989) é incisivo em concluir que o GC havia se tornado, de fato, um instrumento a serviço dos interesses norte-americanos.

Essa política de linkage dos EUA, denominada também como "Engajamento Construtivo", seria a responsável pela estagnação das negociações multilaterais acerca da resolução da Questão da Namíbia, uma vez que a colocava como um meio, e não um fim, dentro dos objetivos estratégicos de Washington (Schraeder, 1994). Os EUA obteriam apoio do Reino Unido nesse posicionamento, principalmente devido aos estreitos vínculos e afinidades entre Reagan e a Primeira Ministra Margareth Thatcher (Herstein, 1989).

Com o "Engajamento Construtivo", o governo Reagan passou a vetar legislações no Congresso norte-americano que visassem pressionar Pretória, além de bloquear no Conselho de Segurança a imposição de novas sanções econômicas àquele país. A intenção de Washington era evitar o isolamento da África do Sul, promovendo, na realidade, incentivos para que o regime de apartheid fosse apenas abrandado (Herbstein, 1989). Assim, os EUA ofereceram os incentivos que faltavam para a África do Sul postergar a implementação da Resolução 435 e, conseqüentemente, a independência da Namíbia.

O argumento norte-americano temia o denominado "efeito dominó" da eventual expansão comunista na região, retórica essa sempre defendida e reiterada pelo governo sul-africano, que se beneficiava do auxílio econômico e militar norte-americano há décadas. Tendo em vista o temor dos EUA que uma eventual revolução na África do Sul abrisse as portas do país a uma penetração marxista-soviética, mantinha-se a conivência com o apartheid; e, enquanto houvesse apartheid, não haveria independência na Namíbia (Pini, 2014).

No segundo semestre de 1982, as pressões sul-africanas acerca da imparcialidade da ONU, e o apoio norte-americano a essa percepção resultaram em um acordo denominado "*impartiality package*". Esse acordo, por um lado, serviu a alguns interesses de Pretória, pois determinava o fim do auxílio financeiro da ONU à SWAPO, e o fim do tratamento preferencial da SWAPO nos organismos da ONU; mas, por outro, determinava a desmobilização monitorada da SWATF - South West African Territorial Force, 10.000 soldados alocados na Namíbia em regime de emergência pela África do Sul após a Resolução 435 do CSNU - e atribuía à ONU a competência para decidir a composição da UNTAG (VERGAU, 2010).

Com o "*impartiality package*", o GC considerava, assim, seu trabalho concluído, uma vez que considerava que havia estabelecido os mecanismos para a implementação da Resolução 435 do CS. No entanto, a política de "linkage" norte americana protelaria, de fato, o início desse processo para o final da década, mais especificamente em 1988. Durante esse gap temporal, o GC permaneceria inerte, e só retomaria suas atividades em conjunto quando do fim da política do "Engajamento Construtivo" (Vergau, 2010). Era evidente que não havia mais condições políticas e diplomáticas para o Concerto das cinco potências atuar em conjunto, dada as grandes discrepâncias que a política externa norte-americana possuía

com relação ao posicionamento de França, Alemanha e Canadá frente à Questão da Namíbia (Pini, 2014).

A partir de 1982, a Questão da Namíbia ficara condicionada diretamente à política externa norte-americana, e as reuniões multilaterais referentes a esse tema são conectadas intimamente à Guerra Civil de Angola, sendo que a retirada sul-africana é condicionada à remoção das tropas cubanas e soviéticas da ex-colônia portuguesa, de acordo com as exigências de Washington (Katjavivi, 1985).

3.1. O FIM DOS EMPECILHOS À INDEPENDÊNCIA DA NAMÍBIA

A década de 1980 vislumbrou o crescente de pressões internacionais sobre a África do Sul, devido ao apartheid e à presença na Namíbia, resultando em sanções unilaterais voluntariamente impostas por uma série de países do Ocidente, assim como a constante condenação daquele regime que, cada vez mais, demonstrava ser totalmente anacrônico. Isso impulsionou a busca por uma conclusão à descolonização namibiana, uma vez que as condições para a implementação da Resolução 435 estavam, aparentemente, definidas.

A política de "linkage" norte-americana acabou sendo um dos fatores cruciais para o prolongamento da presença sul-africana na Namíbia ao longo de toda a década de 1980, o que redundou na alcunha "*Destructive engagement*" à política externa de Washington (Vergau, 2010). Os Acordos de Nova Iorque de 1988, que determinariam, de fato, a independência da Namíbia, seriam concluídos muito mais devido à inflexão na política doméstica soviética, empreendida por Gorbachev, do que devido ao "Engajamento Construtivo". Na realidade, ao longo dessa década, a presença cubana na África dobrou entre 1983 e 1988, saltando de, aproximadamente, 25 mil soldados para 50 mil, o que demonstra o total fracasso da política dos EUA (Vergau, 2010).

No entanto, pode-se afirmar que a condução do processo de independência da Namíbia em sua fase final foi balizada de acordo com os interesses de Washington, sendo os EUA capazes de adiar por duas décadas a resolução dessa questão a partir da política de linkage, que tornou a Questão da Namíbia uma importante peça do quebra-cabeça da Guerra Fria (Tsokodayi, 2004).

O fim da política do "Engajamento Construtivo" foi fruto tanto da pressão internacional contra o apartheid, quanto da pressão doméstica que o Presidente Reagan passou a sofrer em seu segundo mandato para condenar o regime de apartheid na África do Sul. Deve-se levar consideração essa questão como sensível a uma parcela substancial de eleitores nos EUA uma vez que, domesticamente, houve o fortalecimento do Movimento dos Direitos Civis das populações Afro-Americanas que se identificavam com lideranças antiapartheid na África do Sul, como o Arcebispo Desmond Tutu (Tsokodayi, 2004). Nesse contexto doméstico, tanto o Congresso norte-americano quanto o próprio Partido Republicano passariam a apoiar o Ato Compreensivo Antiapartheid de 1986, que proibia novos investimentos norte-americanos no país (Tsokodayi, 2004). Ainda assim, a questão das tropas estrangeiras em Angola, que envolviam uma dimensão estratégica de segurança para os EUA, foi um tema priorizado pelo governo Reagan.

Com as condições domésticas dos EUA favoráveis, retomou-se o trato multilateral da Questão da Namíbia a partir série de reuniões no final de década de 1980, quando se intensificava também o sentimento internacional de que não se poderia mais prolongar a permanência sul-africana na região. A reaproximação das superpotências ao fim da década de 1980, que delineavam o fim da Guerra Fria também possibilitou que o diálogo diplomático fosse conduzido com as diferentes partes envolvidas na Questão, de forma a se obter, finalmente, um desfecho satisfatório para todos os envolvidos. Realizou-se em 1988 uma reunião conjunta entre Cuba, Angola, África do Sul e EUA, gerando o Protocolo de Genebra, para discutir um acordo capaz de enfim promover a implementação da Resolução 435, assim como, no mesmo ano, Gorbachev e Reagan se encontrariam em Moscou para determinar que as tropas cubanas deixariam Angola, e que a URSS encerraria seu apoio logístico quando a África do Sul desocupasse a Namíbia (Vergau, 2010).

Com esteio na mobilização internacional elaborou-se o Protocolo de Brazzaville, que determinaria a retirada das tropas estrangeiras de Angola, e, ainda em 1988, os Acordos de Nova Iorque, negociados entre o GC, os FLS e a África do Sul, definindo a retirada da África do Sul do território namibiano. Em janeiro de 1989 o Conselho de Segurança da ONU emitiria a Resolução 629, determinando que no dia 1 de abril daquele ano seria implementada a Resolução 435, após a instauração de um cessar fogo entre a África do Sul e a SWAPO (Ver-gau, 2010).



Em 16 de fevereiro de 1989, por meio da Resolução 632, o CS adotaria, por unanimidade, a implementação da Resolução 435. Por meio desse trato multilateral da questão, envolvendo tanto as superpotências - URSS e EUA - quanto os países envolvidos diretamente na dinâmica dos conflitos, percebe-se a inter-relação entre a conjuntura de Guerra Fria e o processo de descolonização da Namíbia. A independência namibiana havia sido postergada devido à ideologização da questão e à sua inserção nas disputas entre os interesses das superpotências por zonas de influência, principalmente a partir da "Segunda Guerra Fria" (Tsokodayi, 2004).

O Protocolo de Genebra estabelecera que 1 de novembro de 1988 seria o início da implementação da Resolução 435 da ONU, assim como para a retirada das tropas cubanas e sul-africanas de território angolano, determinando todos os processos logísticos e de supervisão dessa fase de transição para o cessar-fogo (Tsokodayi, 2004). De acordo com o Protocolo de Genebra o cessar fogo estava acordado, tendo os líderes da SWAPO e da África do Sul se comprometido, novamente, com a paz, em março de 1989, a partir da definição da Resolução 632, agendando a trégua para o dia 1 de abril. Todavia, o que se viu nessa data foi o recrudescimento do conflito armado, com a entrada na Namíbia de tropas da SWAPO, a partir da região de Ovambolândia, no norte, com a intenção de estabelecer bases em seu território, entrando em conflito com a polícia sul-africana (Tsokodayi, 2004).

A África do Sul ameaçou abandonar a implementação da Resolução 435, acusando a UNTAG de ter falhado na administração do processo de transição do país. A resposta sul-africana foi bastante violenta, gerando críticas por parte da ONU, que, por sua vez, também foi duramente criticada por não ter sido capaz de administrar o processo de transição na região (Shubin, 2008).

Após as hostilidades iniciais, a UNTAG obtém sucesso na condução do processo de transição. Foi garantida anistia a criminosos políticos, principalmente os ligados à SWAPO, a legislação racista foi revogada e a África do Sul se retirou do território namibiano. No período, 40 mil refugiados, auxiliados pelo ACNUR, voltam ao país e participam das eleições da assembleia constituinte de 1989, que seria responsável por elaborar a Constituição do país (Tsokodayi, 2004).

As eleições na Namíbia ocorreram de 7 a 11 de novembro de 1989, com a participação de 670.830 cidadãos, representando 97% dos que se haviam registrado. Das 72

cadeiras da Assembleia Nacional, a SWAPO ficou com 41, enquanto a ADT obteve 21 assentos. A SWAPO venceu as eleições mas não conseguiu os 2/3 necessários para aprovar quaisquer elementos constitucionais sem depender de negociação com a oposição, ainda sob forte influência sul-africana. A Constituição da Namíbia seria adotada em fevereiro de 1990, e a independência ocorreria em 21 de março, com Sam Nujoma, da SWAPO, eleito presidente do país (Tsokodayi, 2004).

CONCLUSÃO

O artigo buscou responder a pergunta de pesquisa “Como as negociações multilaterais que envolveram processos de descolonização levaram em consideração os interesses dos Estados coloniais?”. Por meio do estudo de caso vinculado à descolonização da Namíbia, considera-se que a hipótese de trabalho foi confirmada: As negociações multilaterais correspondiam a tratativas voltadas, em essência, para a protelação dos processos de descolonização a partir de estruturas essencialmente colonizadoras de solidariedade. Considera-se a Questão da Namíbia, de fato, como paradigmática no tocante às contradições inerentes aos processos de negociação multilaterais sobre a temática da Descolonização.

Ao final da Segunda Guerra Mundial as dinâmicas de funcionamento da política internacional alteraram-se imensamente. A Guerra Fria que se iniciava remetia à disputa entre superpotências com posições de destaque no Conselho de Segurança da recém criada ONU, organização cujo objetivo era zelar pela paz e pela segurança internacional. A Questão da Namíbia seria muito influenciada por essa transição e pela estrutura institucional da Organização das Nações Unidas. A ONU fora moldada pelos países vencedores da Segunda Guerra Mundial, e seu arcabouço normativo foi elaborado, claramente, com vistas a promover a manutenção dos interesses dos países mais proeminentes no cenário internacional, sobretudo aqueles vinculados ao colonialismo. Desde o estabelecimento do Conselho de Tutela, o que ocorria, de fato, era a prevalência dos direitos coloniais em revelia dos direitos de autodeterminação.

Apesar de a ONU ter contribuído para a afirmação da retórica antirracista e do conceito de autodeterminação dos povos, sua estrutura normativa fornecia os subsídios

necessários para a preservação do status quo dos territórios sob ocupação colonial. À medida em que os movimentos independentistas africanos ganhavam força no cenário internacional, fortalecendo o ideal da descolonização e exercendo pressão na ONU, também transparecia o caráter extremamente singular da situação do Sudoeste Africano. A Namíbia era uma colônia cuja metrópole era justamente uma ex-colônia e um vizinho africano, tendo sido também o único território a não ter seu Mandato entregue ao Conselho de Tutela da ONU, devido à persistente recusa sul-africana, que almejava anexar o país à União Sul-Africana.

A pressão exercida pelos países descolonizados que adentravam o sistema ONU, principalmente no seio da AGNU, e a ação da população namibiana visando expor sua situação redundou na internacionalização da Questão da Namíbia. A SWAPO, uma vez que definira sua identidade como a de um partido nacional e representante de todo povo da Namíbia, passou a utilizar a diplomacia como uma de suas principais ferramentas na busca pela independência do país, atuando, principalmente, na denúncia das consequências sociais e econômicas da ocupação estrangeira em seu território. O partido seria reconhecido pela ONU como único e legítimo representante do povo da Namíbia.

A década de 1960 marcaria o início de um processo de burocratização da Questão da Namíbia, marcada, principalmente, pela criação de uma série de comitês para tratar do tema, que malogravam em seus objetivos, eram desfeitos e sucedidos por outros, igualmente incapazes de cumprir seus mandatos. Com efeito, a constante recusa da África do Sul em dialogar acerca do tema, as decisões da CIJ e a falta de interesse dos países ocidentais em pressionar os sul-africanos resultaram em anos de negociações diplomáticas frustradas e um processo imensamente burocrático ao longo de décadas.

A presença colonial sul-africana na Namíbia foi discutida de forma multilateral, no entanto o lócus principal dessas negociações consolidou-se fora do âmbito da ONU, majoritariamente, como forma de atenuar o constrangimento dos países ocidentais, devido à pressão exercida pela AGNU no tocante à descolonização. Com participação ativa dos Estados Unidos da América, Alemanha Ocidental, França, Reino Unido e Canadá, o Grupo de Contato (GC), passou a centralizar as discussões acerca do tema, com o objetivo de implementar as resoluções da ONU no tocante à Namíbia.

É patente que a atuação do GC na Questão foi atenuada pela falta de interesse de alguns desses países em pressionar, de fato, pela independência da Namíbia de forma mais acentuada, principalmente depois de a descolonização tardia das ex-colônias portuguesas redundar em governos de esquerda. A África do Sul, no período, consolidou o discurso que identificava o regime de apartheid enquanto forte elemento anticomunista na região, configurando sua atuação em território namibiano como essencial na contenção à influência soviética, principalmente devido à ajuda militar das tropas do Movimento Popular de Libertação de Angola à Organização do Povo do Sudoeste Africano.

A perspectiva ambígua com relação às intenções dos ocidentais com a iniciativa do Grupo de Contato também se aplicam aos resultados alcançados por essa iniciativa. Apesar de o Grupo ter tido, de fato, papel decisivo na condução das negociações que redundariam na independência da Namíbia, ele estimulou o processo de burocratização das negociações e, por vezes, acatou as exigências sul-africanas, em nome do prosseguimento do diálogo. O que se conclui, no entanto, é que a África do Sul, apesar de ter atuado contrariando as normas internacionais por décadas, não somente com relação à ocupação da Namíbia, mas também com relação ao apartheid, foi respeitada e tratada como uma parte essencial às negociações, com grande poder de barganha. Portanto, percebe-se que ao tomar as rédeas da Questão da Namíbia para si, a mensagem do Ocidente foi clara: seriam eles que, de acordo com seus interesses, iriam conduzir o processo de descolonização da Namíbia, de modo que a transição de poder fosse controlada e o país independente fosse estável.

A eleição de Reagan nos EUA redundaria na inflexão da política externa norte-americana em diversos aspectos, e a Questão da Namíbia não ficaria alheia a isso. A política do "engajamento construtivo" norte-americana com relação às relações com a África do Sul, e a política de "linkage" com relação à descolonização da Namíbia marcariam o desmantelamento do GC, uma vez que os EUA elaboravam sua estratégia perante a Questão de forma unilateral. O retrocesso imposto pelo governo Reagan na resolução da situação namibiana seria a grande responsável por sua conclusão somente na década de 1990, pois fortaleceu a posição de resistência sul-africana.

A Namíbia se tornaria independente somente com o fim da Guerra Fria, quando a ameaça comunista já não era mais factível, e com o inevitável malogro do apartheid sul-africano. Os 45 anos em que o tema foi abordado e discutido em âmbito internacional são

um verdadeiro paradigma para a análise de como a estrutura da ONU, refletiu, no período, as lógicas de poder globais e serviu, preponderantemente, aos interesses dos Estados dominantes. Portanto, pode-se afirmar com convicção que a Questão da Namíbia se situa entre os fracassos da diplomacia internacional no século XX, evidenciando a solidariedade entre potências coloniais brancas do Ocidente em detrimento de princípios como a autodeterminação dos povos.

REFERÊNCIAS

BAINES, Gary. **The Battle for Cassinga: Conflicting Narratives and Contested Meanings**. Cidade do cabo: Rhodes, 2007.

BORSTELMANN, Thomas. **Apartheid's Reluctant Uncle - The United States and Southern Africa in the Early Cold War**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1993.

DAVENPORT, T.R.H. **South Africa: A Modern History**. Londres: Macmillan Press, 2000.

FANON, Frantz. **Pele Negra. Máscaras Brancas**. Tradução de Renato da Silveira. Rio de Janeiro: EDUFBA, p.199-205. 2008.

FAUNDEZ, Julio. Namíbia: The Relevance of International Law. *Third World Quarterly*, Vol. 8; Nº 2, 1986. Disponível em [<https://www.jstor.org/stable/3992177>]. Acesso em 15/08/2023.

HERBSTEIN, Denis. **The Devils Are Among Us, The War for Namibia**. London: Zed Books, 1989.

KATJAVIVI, Peter H. **A History of Resistance in Namibia**. Londres: Palgrave Macmillan, 1988.

MCWILLIAMS, Mike. **Battle for Cassinga: South Africa's Controversial Cross-Border Raid, Angola 1978**. Durban: BAB, 2011.

PATIL, Vrushali. **Negotiating Decolonization in the United Nations**. Londres: Routledge, 2008.

PINI, André M. **A descolonização da Namíbia: As negociações diplomáticas multilaterais e a Guerra de Independência**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Universidade de Brasília (UnB), 2014. Disponível em [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15930/1/2014_Andr%C3%A9MendesPini.pdf]. Acesso em 14/07/2023.

QUIJANO, Aníbal. **“Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina”**. LANDER, Edgardo (org). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2005.

ROCHA, Geise Maria. **In Search of Namibian Independence: The Limitations of the United Nations**. Nova Iorque: Westview Press, 1984.



SARAIVA, José Flávio. **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SAUNDERS, Christopher. "History and the Armed Struggle: From anti-colonial propaganda to "patriotic history." In MELBER, Henning (Ed). **Transitions in Namibia - Which Changes for Whom**. Villavägen: Nordiska Afrikainstitutet - Uppsala, 2007.p.13-29.

SAUDERS, Christopher. Namibian Diplomacy before Independence. In BÖSL et al.; **Namibia's Foreign Relations. Historic Contexts, Current Dimensions and Perspectives for the 21st Century**. Windhoek: Macmillan Education Namibia, 2014.

SAXENA, S. C. Namibia and the United Nation. The Indian Journal of Political Science, Vol. 36, Nº 3, 1975. Disponível em [<https://www.jstor.org/stable/41854677>]. Acesso em 14/09/2023.

SCHRAEDER, Peter J. **United States Foreign policy towards Africa - Incrementalism, Crisis and Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

SHUBIN, Vladimir. **The Hot Cold War - The USSR in Southern Africa**. África do Sul: UKZN Press, 2008.

SWAPO, Departamento de Informação e Publicidade. **Nasce uma Nação: A luta da liberdade da Namíbia**. Luanda: Zed Press, 1985.

TSOKODAYI, Johannes Cleophas. **Namibia's independence struggle: The role of the United Nations**. Bloomington: Xlibris, 2004.

UDOGU, Emmanuel Ike. **Liberating Namibia : The long diplomatic struggle between the United Nations and South Africa**. Carolina do Norte: Mcfarland, 2012.

VERGAU, Hans-Joaquim. **Negotiating the Freedom of Namibia: The Diplomatic Achievement of the Western Contact Group**. Berlim: Basler Afrika Bibliographien, 2010.

WALLACE, Marion. **A history of Namibia: from the beginning to 1990**. Nova Iorque: Columbia University Press, 2011.

YIN, Robert K. **Case study research and applications: design and methods**. Los Angeles: SAGE, 2018.

ZVOBGO, Kelebogile; LOKEN, Meredith. Why race matters in international relations. **Foreign Policy**, v. 237, p. 11-13, 2020.

