

POLÍTICA EXTERNA REGIONAL DA NAMÍBIA: A AGÊNCIA DE UMA POTÊNCIA SECUNDÁRIA

Igor Castellano da Silva¹

Introdução

Há crescente preocupação com o nível de análise regional nas Relações Internacionais, com o papel de regiões na distribuição de poder global e de sistemas regionais como unidade de análise que possibilita progressos teóricos e empíricos na disciplina. Regiões do Sul global, inclusive a África, têm sido uma das partes mais importantes desse processo e despertado atenção da política externa e comunidade acadêmica brasileira. Contudo, a compreensão sobre a evolução das dinâmicas de sistemas regionais do Sul deixa espaço para avanços importantes, dentre eles uma interpretação mais clara sobre como e por que sistemas regionais se transformam e qual é o papel da política externa de unidades sistêmicas nesse processo. Estudos sobre regiões têm focado quase exclusivamente na análise sobre potências regionais e muito pouco na posição das potências secundárias sobre ordens vigentes. Talvez essas dificuldades analíticas (escassez de uma visão *bottom-up* das relações regionais) impactem inclusive nas dificuldades de avanço de processos de integração no Sul global, que muitas vezes carecem de representar interesses de potências menores. Como sustentado em estudos recentes (Castellano da Silva 2015a; 2015b), o caso da África Austral segue esse padrão e as análises disponíveis envolvem foco predominante na África do Sul, com escassa compreensão sobre as características e causas do comportamento de outras unidades sistêmicas. Apesar da importância para as relações regionais e continentais, pouco se sabe sobre a política externa regional de países como Namíbia, uma potência secundária de capacidades reduzidas, mas cujas ações impactam significativamente nas dinâmicas da

¹ Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: igor.castellano@gmail.com

região.

Nesse contexto, a pesquisa procura responder como evoluiu a política externa regional namibiana frente à ordem do sistema regional a partir de 1990 (ano de sua independência). Mais especificamente, o que explica a política externa namibiana frente à ordem regional estabelecida entre 1990 e 2010? Avaliar o papel da Namíbia nas relações internacionais da África Austral é fundamental para se compreender a magnitude dos desafios enfrentados pela ordem regional centralizada na África do Sul e os espaços de ação disponíveis a potências secundárias. A história da Namíbia marca a transformação das dinâmicas regionais, já que o embate sobre a sua independência esteve no núcleo da disputa sobre o conteúdo da ordem regional centrada na África do Sul.

Este artigo analisa a política externa recente da Namíbia independente, mas também procura prospectar a posição regional da Namíbia enquanto colônia (*South West Africa*) e a formação das estruturas do Estado e da política externa pré-independência. Antes da independência, a Namíbia se configurava como um Estado colonial, governado por Pretória e cuja política externa era disputada entre a África do Sul, que comandava as forças de segurança e as estruturas estatais desde 1915; a ONU (Organização das Nações Unidas), que buscava assumir a supervisão do antigo mandato da Liga das Nações e articular a independência do país; e os movimentos de libertação nacional, como a SWAPO (*South-West Africa People's Organisation*), que lutavam para assegurar que a África do Sul cedesse às pressões para a descolonização. A vitória desses dois últimos atores, em aliança, contribuiu para as características da política namibiana no pós-independência. Por um lado, o governo da SWAPO alinhou-se em âmbito doméstico a princípios políticos da ordem regional liberal. Por outro, buscou uma política externa regional relativamente desenvolvimentista e solidária aos antigos aliados regionais do eixo revolucionário (Angola, Zimbábue e Moçambique). O ímpeto de ação dessas políticas variou conforme as pressões domésticas e externas que as elites definidoras de política externa experimentaram no período, com tendência atual para ações mais comedidas.

O argumento aqui sustentado é que a política externa regional de potências regionais ou secundárias pode ser compreendida pela posição do país a favor da continuidade ou mudança da ordem sistêmica e seu ímpeto de ação para realização desse projeto. A política externa regional, por sua vez, é derivada de um processo complexo de construção do Estado em que elites definidoras de política externa (EDPEs) buscarão concretizar seus projetos políticos e responderão a pressões domésticas e externas de acordo

com as capacidades estatais disponíveis.²

A primeira seção do artigo aborda a política doméstica e externa da Namíbia no contexto da ordem regional entre 1975 e 1990, destacando o processo de construção do Estado (contexto, capacidades estatais e relações Estado-sociedade) e a avaliação da política externa pré-independência sob três atores em disputa (África do Sul, ONU e SWAPO). A segunda seção identifica as mudanças no processo de construção do Estado em relação às variáveis mencionadas para o período de 1990 a 2010 e avalia a política externa da Namíbia frente à nova ordem regional, nos aspectos de formação (projeto político da EDPE e sua segurança frente a pressões domésticas e externas) e execução (posição da Namíbia em relação ao *status quo* e seu ímpeto de ação no sistema). A conclusão traz a síntese dos resultados, os quais compõem um estudo mais amplo envolvendo política externa no sistema regional da África Austral (Castellano da Silva 2015a).

Pré-Estado, elites e política externa na Namíbia (1975-1990)

A ordem do sistema regional da África Austral, ao passo que se formava desde início do século XX, passou a ser gradualmente centrada na África do Sul e a sustentar-se em quatro pilares básicos, mantidos até o declínio do *apartheid* em fins da década de 1980.³ No pilar político, a ordem conservadora baseava-se na herança do sistema colonial, no *status quo* territorial e no princípio da defesa da soberania pelos meios do

2 O modelo analítico adotado pelo estudo ressalta o papel da construção do Estado como fator de mudança no sistema regional. Uma das formas pela qual o processo de construção do Estado impacta no sistema regional é mediante a política externa das unidades sistêmicas. Estados agem frente a ordens sistêmicas estabelecidas (instituições formais e informais que sustentam o regramento de comportamentos e a distribuição de benefícios no sistema) de acordo com os interesses de suas EDPEs e as pressões (ameaças e assimetria de poder) que elas experimentam interna e externamente. Embora a disponibilidade de recursos naturais e de apoio externo auxilie nas capacidades de ação de alguns países, as capacidades estatais efetivas disponíveis às elites governantes no âmbito de coerção, capital e legitimidade definirão a sustentabilidade da ação externa e as condições de extração de recursos disponíveis na sociedade (Castellano da Silva 2015a).

3 Para fins analíticos, ordens sistêmicas podem ser avaliadas nos eixos político, econômico, social e securitário. A base política da ordem envolve os valores, as normas e instituições que regem a distribuição territorial do sistema, os princípios que regem as relações diplomáticas e a garantia da sobrevivência política dos Estados. A base econômica diz respeito a valores, normas e instituições que regem o conteúdo das relações econômicas (princípios do comércio e do fluxo de bens e serviços). A base social indica valores, normas e instituições vinculadas ao conteúdo das relações sociais e à prioridade estabelecida para diferentes tipos de direitos das populações da região. A base securitária da ordem relaciona-se a valores, normas e instituições que regulam a organização e os comportamentos sobre o conteúdo da segurança.

Estado, mediante uma governança centralizada nos Estados mais fortes. Na área econômica, o conservadorismo (protecionismo e mercantilismo) combinava-se com o liberalismo, já que este favorecia a centralidade da posição da África do Sul. Essa centralidade sustentava-se, mediante eixos logísticos (infraestruturais) e financeiros, e relações comercialistas centradas no polo econômico da Rand. No pilar social, a ordem conservadora baseava-se na dominação sociocultural de elites vinculadas ao projeto colonial e em sistemas discriminatórios e segregacionistas. Na esfera da segurança, mantinha-se o primado da segurança nacional, com atenção especial aos desafios da segurança produzidos pelos movimentos de libertação nacional. A independência de países revisionistas regionais nas décadas de 1960, 1970 (Angola e Moçambique) e 1980 (Zimbábue) representou a crescente contestação da ordem centrada na África do Sul. A Namíbia, por seu turno, era peça chave na política sul-africana de defesa da ordem regional conservadora centrada em Pretória. Por um lado, servia como bastião colonial que protegia a África do Sul de seu principal rival regional (Angola). Por outro lado, atraía pressões regionais e extrarregionais para a cruenta luta de libertação nacional do Sudoeste Africano. Essas características foram fundamentais para a conformação do Estado da Namíbia e de sua política externa antes e após a independência.

Construção do Estado colonial na Namíbia (1975-1990)

A história recente da Namíbia destoa daquela traçada pelos seus vizinhos. Desde 1975, os países da África Austral estavam politicamente independentes; detinham um governo central que clamavam controle sobre uma população e território. A legitimidade de tais governos variou de caso a caso, mas todos experimentaram dificuldades de estabelecer o domínio do Estado e do regime sobre a população nacional, além de enfrentarem variadas pressões internacionais. A República da Rodésia de Ian Smith e o *apartheid* sul-africano eram recebidos com grande oposição da comunidade internacional que clamava por processos pacíficos de transição interna e pela garantia de direitos liberais (civis e políticos) à parcela da população que não os detinha. Além disso, eram rivalizados por grupos insurgentes que buscavam pacífica ou violentamente a reconstrução do Estado sobre estruturas mais democráticas e representativas.⁴ Em menor medida, os regimes de MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola), em Angola, e FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique),

4 Costumou-se chamar esses casos de colonialismo interno, dada a característica dos governos centrais, das elites dominantes (derivada do pacto colonial) e da violência da dominação político, econômica e social sobre a população local (não-branca).

em Moçambique, tinham problemas semelhantes de estabelecer seu domínio e enfrentavam rivalidades de grupos internos que se opunham aos governos centrais e clamavam violentamente a mudança política, apoiados externamente. A Namíbia, à semelhança dos vizinhos, possuía grupos politicamente articulados e apoiados internacionalmente que lutavam pela transformação do Estado e, nos moldes da Rodésia e África do Sul, buscavam a garantia de direitos para toda uma população excluída política, econômica e socialmente. Entretanto, ao contrário de todos esses casos, a Namíbia não possuía soberania. Era, como *South West Africa* (SWA, Sudoeste Africano), um território ocupado ilegalmente pela África do Sul e não detinha governo independente, tampouco forças armadas efetivas que assegurasse empiricamente sua existência. Tratava-se, portanto, de uma colônia sul-africana efetiva.

Por esse motivo, a análise da relação entre Estado, elites e política externa da Namíbia antes de 1990 (ano de sua independência) se deterá apenas nos pontos relevantes para a compreensão de sua política externa enquanto Estado independente. Por outro lado, a “questão da Namíbia”, como se costumou chamar o embate para a independência do Sudoeste Africano, está no centro das relações internacionais da África Austral entre 1975 e 1988 e seus pontos principais devem ser destacados para a compreensão da agência social de uma população, mesmo sem o controle das estruturas do Estado. Sob este aspecto o foco da política externa deixa de ser prioritariamente o Estado e deve compreender outras formas de organização social que desafiam o seu poder e que, eventualmente, obtêm sucesso. Nesse caso importa avaliar especificamente as ações da SWAPO como líder da luta pela independência e instituição básica das futuras estruturas estatais.

A ocupação da Namíbia pela África do Sul iniciou-se quando o Reino Unido delegou a administração do território para a União da África do Sul, como parte do mandato obtido na Liga das Nações, após a conquista do território por tropas sul-africanas em 1915. Anteriormente, o SWA era parte do império colonial alemão, que ocupara o território a partir de 1884, como protetorado. O resultado da Primeira Guerra Mundial garantiu a dissolução dos impérios turco-otomano e alemão e o estabelecimento do sistema de mandatos na Liga das Nações (LDN), que procurava assegurar auxílio na administração dos territórios, o que deveria ser feito em favor das populações locais. O estabelecimento do governo pela União da África do Sul mediante o mandato de tipo “C” (a ser governado como parte integral da África do Sul) no SWA foi marcado por políticas segregacionistas, legislação opressora e discriminatória, e exploração econômica da população local (Pisani 1985). A situação na prática representava uma violação dos termos

do mandato da LDN (Mushelenga 2014, 58).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o discurso da vitória do mundo livre sobre o totalitarismo imperialista, o colonialismo tornou-se insustentável frente ao ideal da autodeterminação dos povos. O mandato da LDN se esgotara e deveria ser passado à tutela das Nações Unidas até a sua independência. Entretanto, o governo sul-africano procurou garantir a incorporação do território e de sua população à União, sob a forma de sua quinta província. A oposição das Nações Unidas ao colonialismo velado sul-africano, concretizado no expansionismo territorial, levou ao embate internacional que perdurou até o final da década de 1980. As pressões internas e internacionais para a independência aumentavam em velocidade semelhante à importância estratégica que o território adquiria para a África do Sul e os países ocidentais no contexto da Guerra Fria. Além de localizar-se estrategicamente no Atlântico Sul (destaque para o importante porto de Walvis Bay⁵) o país servia como fonte estratégica de diamantes e urânio e, após 1975 e 1980, como último cinturão protetor frente à presença de Estados revisionistas na fronteira sul-africana (neste caso, o mais ameaçador deles, Angola, incluindo as tropas cubanas ali estabelecidas). Finalmente, dada a acomodação da política regional, firmou-se em 1988, com o Acordo Tripartite de Nova Iorque, a aceitação sul-africana da independência da Namíbia, preparada em 1989 e concretizada em março de 1990.

Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade

O Estado no SWA foi construído pela África do Sul com o intuito de incorporar o território como sua quinta província. Até meados da década de 1970, o objetivo básico era transferir o sistema político social do *apartheid* para a colônia em busca de facilitar a sua incorporação. Gradualmente legislações segregacionistas foram adotadas e fundamentadas no controle da população não branca e no empobrecimento do setor rural, como forma de garantir mão de obra barata para a economia urbana na Namíbia e África do Sul.

Em 1949, a África do Sul retirou os principais poderes legislativos do governador geral apontado pelo Reino Unido e os transferiu para o Parlamento sul-africano. Aos brancos (então 10% da população) foi dado o direito de eleger seis representantes no Parlamento. Em 1954, a responsabilidade pela

5 Trata-se do único porto de águas profundas da Namíbia e era local de uma grande base de treinamento militar sul-africana. O território já era um enclave pertencente ao Reino Unido, separado do protetorado alemão. Em 1922, a África do Sul integrou o enclave ao território do SWA e em 1978 promulgou uma lei nacional que anexou formalmente o porto à África do Sul.

política dos nativos (*native affairs*) foi retirada da administração branca local e estabelecida sob o *Minister of Bantu Administration and Development*. Apesar da crescente pressão externa, o governo sul-africano manteve inicialmente a política de anexação. Em 1962, estabeleceu a *Odendaal Commission* que, formalmente, procurava investigar políticas para o bem-estar dos habitantes do SWA, mas, na prática, recomendava maior ingerência sul-africana. O resultado foi a justificativa para a maior absorção de funções administrativas ainda sob controle local (e.g. educação) e a implantação da política do desenvolvimento separado de grupos étnicos nos moldes dos bantustões.

As tarefas de coerção do Estado eram centradas na repressão dos movimentos de libertação surgidos em fins da década de 1950, os quais responderam com o incremento da violência. A partir de maio de 1980, as ações de contrainsurgência, até então exercidas pelas forças policiais e unidades da SADF (*South African Defence Force*) que atuavam na SWA, foram passadas prioritariamente para a nova força *South West African Territory Force* (SWATF) criada sob a autoridade do novo *Department of Defence* da SWA, sob comando do Administrador Geral.⁶ No âmbito do capital, a agricultura de subsistência e a indústria ainda incipiente geravam ampla dependência econômica de alimentos e manufaturados da África do Sul. A dependência também se reproduzia na exportação de minérios; a principal fonte de receita era dos minérios de diamantes e urânio em Rössing (Grotpeter 1994, 117–118). Por fim, a legitimidade do Estado era garantida pela dupla política de incorporação dos colonos brancos e a cooptação de lideranças étnicas. Por um lado, a incorporação das elites brancas agia de modo a enfraquecer estruturas administrativas e políticas autônomas do território. Os brancos conservadores habitantes do território também pressionavam a África do Sul por políticas que assegurassem a sua proteção frente à “ameaça” negra e comunista. Por outro lado, Pretória procurava controlar a ascensão de aspirações políticas das populações locais mediante o elemento étnico e a criação de corpos legislativos que assegurassem a autodeterminação de forma lenta, gradual e controlada (Jaster 1985).

As relações Estado-Sociedade

As relações Estado-sociedade foram marcadas pelo controle das instituições por parte do regime do *apartheid* sul-africano. A elite que definia

⁶ As forças compuseram cerca de 20 mil tropas em meados da década de 1980 (10 mil homens em unidades étnicas e multiétnicas, comandadas por 10 mil brancos da Namíbia). Eram responsáveis por 65% das operações de contrainsurgência envolvendo a SWA, ainda coordenadas pelas SADF. A *South West African Police*, criada em 1981, com aproximadamente 8 mil homens, auxiliava a SAWTF nas tarefas paramilitares (Grotpeter 1994, 492–494).

política na Namíbia era a mesma elite conservadora que dominava a política sul-africana desde 1948 e que procurava assegurar posições políticas e econômicas privilegiadas para a comunidade branca de origem europeia. A oposição crescente à sua dominação veio de movimentos surgidos junto a populações africanas que trabalhavam fora do país ou nas “*locations*” (zonas urbanas periféricas). O *Ovamboland People’s Organization* (OPO) surgiu pela liderança de trabalhadores *ovambo* que atuavam em Cape Town e se organizavam em torno de pautas trabalhistas e do ideal da independência. Depois da prisão de seu líder Hermann (Andimba) Toivo ya Toivo pelas forças de segurança, Sam Nujoma assumiu a presidência do grupo e o transformou em SWAPO em 1960, que rompia com o essencialismo étnico e ampliava o sentido de nacionalidade para toda a Namíbia (Schoeman and Schoeman 1997, xxviii). Outro partido relevante havia sido criado em 1959 por incentivo de representantes dos chefes *herero* e *nama*, o *South West Africa National Union* (SWANU), sob a liderança de Jariretundu Kozonguizi, e como associação de lideranças do OPO e do movimento urbano *South West Africa Progressive Association* (SWAPA) (Pisani 1985, 145–150). Não obstante, a pauta pan-africanista e nacionalista da SWAPO e sua estratégia de articular credibilidade internacional logrou força política ao grupo que acabou sendo reconhecido como único representante legítimo do povo namibiano pela OUA (Organização da Unidade Africana) e ONU. Todavia, as insuficiências da mediação operada pela ONU levou o grupo a adotar a luta armada e criar a PLAN (*People’s Liberation Army of Namibia*) após 1966, devido a uma decisão polêmica da Corte Internacional de Justiça (CIJ), como se verá abaixo. O primeiro choque contra as forças de segurança ocorreu em Omugulugwombashe em 26 de agosto de 1968 e as tensões se multiplicaram nos anos seguintes (Zaire 2014, 43).

Após 1971, a África do Sul percebeu que sua administração no território não poderia ser mantida por tempo indeterminado, em razão das pressões internacionais para a independência. B. J. Vorster abandonou, assim, a noção de anexação e procurou a partir daí garantir o controle da transição no país (Jaster 1985, 7).⁷ Internamente, o governo procurava arregimentar grupos apoiados ao processo controlado de transição. A solução de Turnhalle de 1975 visava dividir a representação política da população em grupos étnicos e garantir representação significativa aos

7 Priorizava (i) um acordo interno fundado na cooptação das lideranças nativas sob organização étnica e que garantisse direitos excepcionais para a minoria branca; (ii) assegurar o controle de eleições amplas, pressionadas pela ONU, caso o acordo interno não fosse aceito; e (iii) adiar ao máximo as condições para a independência, aumentando os ganhos na barganha diplomática (entre eles, o controle do território de Walvis Bay, a marginalização e enfraquecimento da SWAPO e a saída de tropas cubanas da África Austral).

brancos.⁸ A solução teve oposição da ONU e teve de ser substituída por planos de eleições amplas e de formação de uma Assembleia Constituinte, supervisionadas pelas Nações Unidas. Todavia, a ascensão de P.W. Botha e da ultradireita conservadora na África do Sul; a emergência de regimes revisionistas (Angola, Moçambique e Zimbábue) na região; a presença de tropas cubanas; e o incremento das ações armadas da SWAPO levaram o regime do *apartheid* a suprimir o papel da ONU e procurar soluções internas próprias, além do aumento das ações de contrainsurgência. A emergência do governo Reagan nos EUA contribuiu para a África do Sul adiar a independência do país, ignorando o disposto na resolução 435 de 1978 (ver abaixo). Somente com a acomodação do conflito em Angola e a vitória da política norte-americana do *linkage* (saída de tropas cubanas pela independência da Namíbia), Pretória possibilitou a transição interna da Namíbia, supervisionada pela ONU, conforme a resolução de uma década antes.

Formação da política externa regional na Namíbia

Três atores fundamentais contribuíram para a política externa do SWA/Namíbia antes de sua independência. A África do Sul (formuladora oficial da política), a ONU (que advogava direto de tutela do território) e a SWAPO (reconhecida internacionalmente como representante do povo namibiano).

A política externa oficial da Namíbia no período do controle sul-africano foi direcionada pelo governo em Pretória, de forma a garantir a sua posição no sistema regional e a manutenção de uma ordem regional conservadora que assegurasse privilégios para a elite do *apartheid*. Contribuíram para a política sul-africana as características do processo de construção do Estado, o perfil das elites definidoras de política externa e as pressões e ameaças a sua segurança que enfrentavam interna e externamente, frente aos espaços que possuíam para ação. Se Vorster (1966-78) esteve

8 Em setembro de 1975, Vorster organizou uma Conferência Constitucional no prédio Turnhalle, em Windhoek. Foram convidados à conferência como delegados líderes moderados dos onze grupos étnicos do país, inclusive brancos, para discutir a formulação de uma Constituição e o estabelecimento de um governo interino que levaria à independência. Nenhum partido de libertação nacional foi representado, inclusive a SWAPO. A intenção era assegurar que a atividade política dos negros se limitasse às suas comunidades políticas étnicas e que fosse mantido espaço separado e garantido aos brancos. Após 18 meses o grupo concluiu um rascunho da Constituição que estabelecia distribuição política por critérios étnicos (eliminando o possível domínio político da maioria *ovambo*) e três câmaras legislativas. O comitê constitucional recomendava a instalação de um governo interino e o agendamento da independência para o fim de 1978.

aberto à negociação gradual com a ONU para a transição política no país, as políticas de Botha (1978-89) endureceram a abordagem. Buscavam em particular “[...] evitar ações na Namíbia que pudessem contribuir para a alarmante erosão do apoio Africâner para o Partido Nacional no poder e que pudessem ameaçar as chances desse programa de reforma racial limitada em casa” (Jaster 1985, 2)⁹.

A política adotada pela ONU foi influenciada pelas decisões jurídicas dadas pela CIJ e pela mediação do *Western Contact Group* (WCG). Inicialmente, a posição das Nações Unidas no embate com a África do Sul acabou sendo enfraquecida devido à postura recalcitrante da CIJ em relação à questão. Em 1950, em resposta à consulta da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a CIJ emitiu a opinião consultiva de que o mandato e a obrigação da África do Sul deveriam ser mantidos, apenas com a ressalva de que as funções de supervisão da LDN deveriam ser passadas à ONU, cujo consentimento seria condição para a transformação do *status* administrativo do território. Com o resultado, as ações da ONU nas décadas de 1950 e 1960 foram pautadas no estabelecimento de comitês consultivos e na tentativa de constituir a supervisão da administração sul-africana no SWA. Todavia, Pretoria rejeitou a noção de supervisão da ONU.¹⁰ Em 1966, uma segunda decisão polêmica da CIJ levou a ações mais enfáticas por parte da ONU¹¹ e, finalmente, em 1971 uma nova opinião consultiva da CIJ foi emitida agora declarando que a África do Sul violara seu mandato sobre o SWA e interpretando como ilegal a continuidade de sua presença no território.¹² As ações da ONU acabaram sendo levadas ao Conselho de Segurança (CSNU), onde os países ocidentais garantiram a mediação das negociações e a moderação das ações contra a África do Sul (o que pode ser visto, por exemplo, com o veto ocidental em 1975 a medidas punitivas contra o país).

9 Citações em língua estrangeira foram traduzidas de forma livre. Devido a limites de espaço, optou-se por omitir os respectivos trechos no idioma original.

10 Em 1966, a Assembleia Geral declarava que a África do Sul falhava em assegurar a segurança material e moral da população local e estabelecia o Conselho da ONU para a Namíbia. A supervisão do mandato continuou sendo barrada pela África do Sul. Contudo, o aparato administrativo do Conselho passou a emitir vistos pela Namíbia e a organizar conferências em seu nome.

11 Em 1966, a CIJ não deu procedência a um pedido de Etiópia e Libéria, ex-membros da LDN, de investigação de abusos da África do Sul a populações locais. Todavia, no mesmo ano, a ONU adotou a resolução 2145, encerrando formalmente o mandato sul-africano sobre o território. Além disso, criou um Subcomitê para o Sudoeste Africano, encarregado de recomendar políticas concretas para a independência do SWA.

12 Além disso, recomendava a saída imediata da administração sul-africana e que países membros da ONU evitassem atos que sinalizassem suporte à ocupação da África do Sul (Jaster 1985, 4-7).

As posições do CSNU mantiveram-se moderadas. Em 1976 o órgão emitiu a resolução 385, que afirmava a realização de eleições administradas pela ONU, ao contrário do que articulava Voster em Turnhalle. Em 7 de abril de 1977, países ocidentais, agora organizados no WCG¹³, entregaram uma carta ao Primeiro Ministro Vorster condenando as atividades sul-africanas na Namíbia e demandando (i) eleições livres (fora do escopo de Turnhalle), (ii) a saída das forças sul-africanas e (iii) a libertação dos presos políticos.¹⁴ Finalmente, a ascensão de políticos da linha dura na África do Sul em 1978, representados na figura de P.W. Botha, reduziu as perspectivas de moderação e aceitação de um acordo que a comunidade internacional reconhecesse, consolidado na resolução 435 do CSNU aprovada um dia após a sua posse. A resolução planejava cessar-fogo na luta de libertação e eleições supervisionadas pela ONU e estabelecia o *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG). Não obstante, Botha bloqueou a adoção desta resolução por uma década, justificando sua política na presença de cubanos em Angola e nas ações de insurgência da SWAPO apoiadas por Cuba e o MPLA.

Vale também mencionar a importância da contradiplomacia estabelecida pela SWAPO. Esta acabou por tornar-se a única diplomacia reconhecida por organizações internacionais como representativa do povo da Namíbia (em 1972 pela OUA e em 1973 pela ONU) e estruturou a credibilidade internacional do novo Estado independente. A diplomacia da SWAPO foi fundamentada principalmente na herança das mobilizações desde a década de 1940 de peticionar à Assembleia Geral da ONU (nomeadamente ao Quarto Comitê da AGNU e ao Comitê do Sudoeste Africano) para relatar os abusos cometidos pela África do Sul em seu mandato no SWA. A diplomacia da SWAPO adquiriu fôlego na década de 1960 com instalação de missões em Dar es Salaam, Egito e Zâmbia. A ocupação do posto de representante do povo Namibiano na OUA, MNA e ONU também possibilitou credibilidade internacional à organização e um diferencial frente a outras organizações, com a SWANU.

[...] a SWAPO tratou sua diplomacia internacional de forma mais séria do que fez a SWANU e gradualmente venceu a competição para o

13 EUA, Reino Unido, França, Alemanha Ocidental e Canadá.

14 Negociações entre o WCG e líderes sul-africanos resultaram em perspectivas de resolução, sobretudo quando Vorster cancelou a movimentação para estabelecimento do governo interino e apontou um administrador geral. Mediações mais efetivas foram realizadas em 1978 junto à África do Sul e SWAPO e envolviam planos de cessar fogo e transição política. Entretanto, desacordos permaneciam em relação ao *status* de Walvis Bay e ao monitoramento das bases da SWAPO. Ao mesmo tempo, ambos os lados buscavam avançar suas posições no campo de batalha para garantir instrumentos de barganha.

reconhecimento por parte de governos estrangeiros. A SWAPO foi capaz de estabelecer-se como a organização nacionalista dominante namibiana, pois a SWANU não lançou uma luta armada, e começou a desmoronar no exílio, mas também por causa do apoio que os diplomatas da SWAPO receberam da ONU e da Organização da Unidade Africano (OUA). (Saunders 2014, 29).

Não obstante sua credibilidade adquirida durante as décadas de 1960 e 1970, a mediação estabelecida por Reagan e Crocker e o *constructive engagement*¹⁵ marginalizaram a participação diplomática do grupo nas negociações de independência. A SWAPO manteve suas ações no campo de batalha e estabelecia a diplomacia por intermédio dos Países da Linha de Frente (Brown 1995; Saul and Leys 1995). Estes tiveram sucesso no processo de negociação para a independência, supervisionado pela ONU. Essa dupla dívida, às instituições multilaterais representativas da ordem liberal e aos vizinhos aliados, acabou por pautar a política externa regional namibiana no pós-independência.

Estado, elites e política externa na Namíbia(1990-2010)

Na África Austral, a transição da ordem global no pós-Guerra Fria e do regime do *apartheid* na África do Sul contribuíram para a emergência de uma ordem regional de cunho prioritariamente liberal, que serviu para a continuidade da centralidade sul-africana. A defesa dos direitos humanos e a aceitação da ingerência externa passaram a coexistir de forma instável com o princípio do respeito à soberania negativa (jurídica) dos Estados. A liberalização econômica representada pela implantação de programas de ajuste estrutural foi adotada, mesmo nos antigos regimes socialistas ou marxista-leninistas, e as instituições de integração regional abraçaram os seus fundamentos. O princípio da “boa” governança e programas de desenvolvimento de cunho assistencialista, e muitas vezes descolados de alternativas de emprego e renda para a população, foram adquirindo prioridade. A segurança humana passou de uma discussão retórica para a justificativa de reforma de forças de segurança nacionais e como alicerce para a gestão da segurança regional. Na Namíbia, as elites dominantes mantiveram, com diferentes ímpetus, um projeto desenvolvimentista

¹⁵ O plano liderado por Chester Crocker buscava o estabelecimento de uma aproximação positiva entre Pretória e Washington como o intuito declarado de favorecer a contenção da ameaça soviética e retirada das tropas cubanas de Angola, a reconstrução da estabilidade na África Austral e a utilização do papel econômico central da África do Sul para a promoção do desenvolvimento regional. Reforçava-se a centralidade da participação da África do Sul como elemento necessário para se resolver os conflitos regionais (Vale 1990, 173; Davies 2007).

(revisionista) para a região, caracterizado pelo princípio da reconciliação nacional e da solidariedade regional (política, econômica e securitária), mas influenciado pela defesa das instituições liberal-democráticas. Sua postura frente à ordem regional pode ser compreendida pelo estudo do processo de construção do Estado e dos interesses e segurança das EDPEs.

Construção do Estado na Namíbia (1990-2010)

Após o processo de transição mediado pela ONU durante 1989, a independência da Namíbia em 21 de março de 1990 teve relevância global: marcou o fim do experimento colonial direto na África. Igualmente, ambientou-se em grandes transformações das ordens global e regional. Esta última gradualmente adquiria traços da primeira e imputava espaços e constrangimentos de ação para o Estado. A fragilidade de um Estado recém-independente, com capacidades limitadas e uma reduzida população (2 milhões de pessoas) dificultava a ação no sistema internacional e regional. Internacionalmente, o país submeteu-se à nova ordem e assumiu seus principais preceitos relativos ao liberalismo político e econômico. Embora a independência da Namíbia tenha carregado grande conteúdo da luta armada revolucionária, a vitória em última instância do plano projetado pelas Nações Unidas e da mediação articulada por Chester Crocker posicionou o país como um exemplo do sucesso da ordem Ocidental e o colocou sob seu escopo. Isso ocorreu inclusive na formulação de sua Constituição nacional, cujos princípios haviam sido pré-estabelecidos pelo WCG (Erasmus 2000, 81).

Regionalmente, a Namíbia em certo sentido assemelhava-se à posição dos Estados diretamente submetidos à economia sul-africana, os BLS (Botsuana, Lesoto e Suazilândia), devido à dependência monetária e comercial. Por outro lado, os desafios geopolíticos experimentados pela Namíbia eram menos bloqueadores. O país possui grande faixa litorânea no Atlântico Sul, que lhe garante posição estratégica; volumosa reserva de produtos marinhos (uma das bases da economia nacional); além de reservas importantes de recursos naturais, como urânio e diamantes. O país também dispõe de fronteiras com vizinhos relevantes, como Angola, Zâmbia, Zimbábue e Botsuana, o que permite prospectar alternativas à dependência em relação à África do Sul. Ademais, sua trajetória histórica de submissão formal e conflito direto contra o Estado sul-africano em busca de independência, posicionou a Namíbia no centro dos debates sobre conflito e cooperação regional e lhe assegurou personalidade destacada e protagonismo na política regional. Isso se verifica pela liderança regional assumida pela SWAPO como movimento e, atualmente, como partido, e a participação

em alianças alternativas ao *status quo*. Por outro lado, constrangimentos permaneceram. Geograficamente, embora garanta fronteiras estratégicas com Estados vizinhos e acesso virtual ao Oceano Índico (via Zambeze), a faixa Caprivi complexifica o controle do território, o que se concretiza em ações de grupos separatistas. A escassez de terras agriculturáveis (apenas 2% das terras namibianas recebem chuvas suficientes para a produção agrícola) afeta entre 20% e 40% da população que depende da agricultura de subsistência e pastoreio. Tenta-se compensar a situação por meio de esforços de industrialização, iniciados já no período colonial.

Os constrangimentos estruturais buscaram ser superados por políticas de fortalecimento do Estado e a adoção de um modelo político-econômico liberal que contribuísse para o apoio externo e que não excedesse os custos da estabilidade dos anos iniciais de independência. Foi construído um Estado unitário, com separação de poderes e um sistema político presidencialista¹⁶, com Legislativo dividido em duas câmaras¹⁷. A política externa seguiu-se como uma combinação da pró-atividade revisionista dos tempos da libertação nacional, dada a predominância política do SWAPO (agora partido político), e a acomodação ao contexto internacional e utilização a seu favor das forças da globalização e do liberalismo político.

Capacidade estatal: coerção, capital e legitimidade

O objetivo primário da Namíbia independente era construir estabilidade interna e integridade territorial. Os meios de alcançar isso era invariavelmente a construção de estruturas estatais e uma burocracia que funcionasse. O corpo de funcionários e diplomatas da SWAPO, que se destacava pela formação, foi utilizado em diversas esferas do Estado.

A esfera coercitiva foi construída pela constituição de forças armadas que garantissem o controle do território e que pudessem projetar capacidade para colaborar com a segurança regional (intervenções militares sob o princípio da segurança coletiva) e de uma ordem internacional estável (participação ativa em missões de paz). A *Namibian Defense Force* (NDF) foi formada após a independência pela integração da *People's Liberation Army of Namibia* (PLAN, braço armado da SWAPO) e pela *South West Africa Territorial Force*. A nova força resultou em um contingente reduzido, de apenas 9,2

16 O presidente atua como chefe do Estado e chefe do governo (Executivo) e aponta um primeiro-ministro.

17 O parlamento é composto por duas casas. A Assembleia Nacional é formada por 72 membros eleitos em lista fechada (sistema proporcional e mandatos de cinco anos), e seis membros sem poder de voto, apontados pelo presidente. O Conselho Nacional possui poder de revisão e é formado por 26 membros eleitos indiretamente pelos 13 Conselhos Regionais.

mil homens. Contudo, trata-se da maior proporção de contingente sobre a população existente na região (WB 2013). Adicionalmente, a *Special Field Force* (SFF) de 2 mil tropas foi criada para tarefas paramilitares, supervisionada pelo *Ministry of Home Affairs* (IISS 2010). A força foi composta quase que exclusivamente por ex-PLAN. A participação nos conflitos externos e as ameaças internas do separatismo em Caprivi incentivaram o fortalecimento relativo das capacidades coercitivas, como, por exemplo, o incremento em 40% no orçamento da *National State Intelligence Agency* (NSIA) em 1998/1999 (Matanga 2002, 145).

Economicamente, o Estado procurou articular a esfera do capital e incrementar a sua capacidade extrativa. A estratégia procurava vincular, por um lado, princípios de acomodação à ordem global em busca de investimentos e acordos de comércio favoráveis e, por outro, uma postura reivindicatória que prezasse pela garantia do desenvolvimento da economia doméstica. Embora possuísse desafios econômicos significativos, a economia da Namíbia possuía o benefício de não ter herdado grandes dívidas da África do Sul (posteriormente perdoadas)¹⁸ e não estar submetida a programas de ajustes estruturais de IFIs, ao contrário de Moçambique e Zimbábue (Matanga 2002, 137). A Namíbia dispõe de infraestrutura importante, como o porto de Walvis Bay e a Trans-Kalahari Highway, que possibilitam ao país ser um dos portões de entrada e saída da África Austral. Além disso, é um dos centros turísticos da região. Apesar do clima que dificulta a agricultura e a recorrência de secas, aproximadamente 30% da população são empregados na agricultura, principalmente de subsistência (Bauer and Taylor 2005, 207, 232).¹⁹ Assim como no Zimbábue e em certa medida na África do Sul, a população branca namibiana (5% da população nacional²⁰, frente a 85% negros²¹ e 10% mestiços ou *coloured*) manteve seus

18 As negociações iniciais do pós-independência envolveram a busca pelo cancelamento da dívida externa do país com a África do Sul, que argumentava que o débito herdado do período colonial (R250 milhões) era relativo a investimentos na infraestrutura namibiana, por isso deveria ser ressarcido. A ascensão de Nelson Mandela garantiu, contudo, a acomodação da disputa e o cancelamento da dívida (Matanga 2002, 137-138).

19 Todavia, em termos de peso na economia, a agricultura ocupa uma posição secundária. Junto com a pesca, representa apenas um décimo do PIB. Minérios ocupam mais da metade das rendas com exportação e diamantes e são a principal receita do setor (quase 70%), seguidos de urânio e sal (Matanga 2002, 138).

20 Dois terços da população branca é descendente de *afrikaners*, os demais, descendentes de alemães ou ingleses.

21 Membros do grupo étnico-linguístico *ovambo* compreendem metade da população do país e habitam predominantemente as quatro províncias do norte, *ohangwena*, *omusati*, *oshana*, e *oshikoto*. Grupos *nama* e *damara* formam 12% da população, enquanto *herero* e *kavango* compreendem 10% da população, cada.

interesses econômicos preservados no pós-independência.²² Também como consequência dessas garantias a desigualdade social se manteve, com 10% da população mantendo 55% da renda agregada do país (Bauer and Taylor 2005, 229). Por outro lado, junto com a rápida urbanização, a indústria tem avançado para além do processamento de peixe e carnes.²³

A legitimidade do Estado foi fundamentada na sua vinculação ao modelo liberal democrático e na construção de instituições políticas que legitimassem sua ação. O resultado foi um sistema político respeitado e com notável estabilidade relativa a outros países africanos.²⁴ Mais importante, é que a Constituição tem sido amplamente acatada desde sua implementação e o *rule of law* tem sido respeitado, inclusive com a atuação independente do Judiciário e da Suprema Corte, apesar da escassez de magistrados qualificados.²⁵ A legitimidade simbólica do Estado, por seu turno, se ampara no legado do heroico processo de libertação nacional (Bösl 2014, 5) e se confunde com a identidade de um Estado que clama pelo ideal emancipacionista e a solidariedade pan-africana como fundamento de sua existência.²⁶ O Estado Namibiano considera-se filho da solidariedade pan-africanista, identidade que é capaz integra diferentes vertentes políticas. Todavia, a esperada distribuição de bem-estar à população, dado o discurso revolucionário da SWAPO enquanto movimento de libertação, manteve-

22 Uma lei logo no início da década de 1990 garantiu condições generosas e segurança para o investimento externo (NAMIBIA 1990, art. 97). De fato, “[...] o novo governo fez questão de não antagonizar o setor privado predominantemente branco local ou estrangeiro e que controlava a agricultura comercial, o setor de varejo e indústria de mineração.” (Bauer and Taylor 2005, 229).

23 Em 1997, o setor industrial representava apenas 13% do PIB (Matanga 2002, 138). Contudo, a situação começou a mudar, houve o estabelecimento de zonas de processamento para exportação em 1995, o que incentivou a instalação de fábricas têxteis asiáticas no país. O processo é também incentivado com a possibilidade de obtenção de preferências comerciais para a entrada de produtos têxteis no mercado estadunidense sob o escopo do *Africa Growth and Opportunity Act* (AGOA) de maio de 2000. A licença foi obtida em outubro de 2000 e aprofundada em dezembro de 2001, para produtos têxteis e de vestuário (USA 2015).

24 A esfera distributiva de direitos liberais foi a forma de sustentação do apoio ao Estado. Quando adotada em 9 de fevereiro de 1990, a Constituição namibiana foi considerada uma das mais liberais e democráticas do mundo, incluindo direitos humanos fundamentais e liberdades civis (liberdade de associação e expressão e de livre reunião). A Constituição de caráter liberal-democrático foi o fundamento que garantiu as bases do pacto político constituidor do Estado (Erasmus 2000, 81).

25 Localmente, o Judiciário também funciona com o auxílio da lei costumeira, mediante o trabalho de cortes tradicionais que atuam no julgamento de pequenos delitos e infrações dentro de comunidades menores (Bauer and Taylor 2005, 217–218).

26 Não por acaso que o presidente Sam Nujoma adotou em 1998 os símbolos do pan-africanismo (bandeira e hino) como fundamentos do seu próprio Estado (Mushelenga 2014, 70).

se limitada. Por um lado, houve uma política distributiva que expandiu a infraestrutura de saúde e incrementou a alfabetização e as matrículas em escolas. Em 2001, o país atingiu a renda per capita de US\$1.960 (US\$6.700 em paridade de poder de compra), valor considerável para o caso africano e de um país tão jovem. Por outro lado, a sociedade sofre com a proliferação do HIV, constantes secas e a permanência de uma estrutura desigual de distribuição de terras.²⁷ As políticas de reforma agrária seguiram o exemplo do Zimbábue, mantendo o princípio de compra e redistribuição de terras pelo Estado sob a regulamentação *willing buyer-willing seller*, que garante preços de mercado para os proprietários.²⁸ Posteriormente, no início da década de 2000 políticas mais distributivas foram adotadas, criando perspectivas de uma efetiva reforma agrária.²⁹ A conjunção de estabilidade democrático-institucional e identidade nacional renovada sustentou a alta legitimidade do Estado no período pós-independência.

As relações Estado-Sociedade

As relações Estado-sociedade na Namíbia independente foram marcadas pela predominância da SWAPO como partido governante. Sua estratégia política e a credibilidade adquirida no processo de libertação nacional garantiram ao partido predominância política significativa no pós-independência e a vitória nas eleições presidenciais de 1989 (indiretas)³⁰, 1994, 1999, 2004, 2009 e 2014 e ampla maioria nas eleições legislativas nacionais dos mesmos anos.³¹ O governo é marcado pela posição

27 Atualmente, quatro mil fazendeiros brancos detêm 30,5 milhões de hectares, cerca de 37% da área da Namíbia. As terras obtidas durante o período colonial foram sobretudo as de populações Herero e Nama-Damaras do centro e sul do país. Aproximadamente 120 mil famílias negras concentram-se em 5% das terras aráveis no norte do país (Matanga 2002, 138).

28 Priorizava-se a manutenção de fazendas comercialmente eficientes para o crescimento econômico. A política limitava a redistribuição de terras devido ao alto preço e a falta de recursos pelo governo.

29 Em abril 2003, um novo imposto sobre propriedade rural foi estabelecido para gerar fundos para reforma agrária. Ademais, em junho do mesmo ano uma nova legislação assegurou o direito do Estado de adquirir terra sob a justificativa de interesse público e pagar preços menores que os de mercado (Bauer and Taylor 2005, 233).

30 Em novembro de 1989 houve a primeira eleição universal nacional, para a Assembleia Constituinte. A eleição foi organizada e supervisionada pela ONU. A Assembleia Constituinte de 72 membros foi um processo consensual de acomodação de forças antagônicas, como a SWAPO e a DTA (*Democratic Turnhalle Alliance*), em busca de uma constituição que tivesse caráter nacional.

31 Eleições locais também possibilitaram predominância do partido nas esferas políticas mais próximas dos cidadãos. Eleições nacionais são realizadas a cada cinco anos e eleições

predominante do presidente, que indica os membros do Gabinete, além de membros do parlamento e dos governos locais.³² A postura carismática de Sam Nujoma, presidente da SWAPO desde a época da luta de libertação nacional, contribuiu para esta centralidade. Posteriormente, contudo, a postura *low profile* de Hifikepunye Pohamba não reduziu a centralidade da presidência nos rumos políticos do país.³³

Desde a independência, o projeto político prioritário da SWAPO era garantir estabilidade de seu governo no período de formação do Estado e lograr a capacitação das instituições políticas, inclusive do processo democrático. A forma inicial encontrada foi adotar uma política de reconciliação nacional, um dos princípios constantes no preâmbulo da Constituição da República (NAMIBIA 1990, preâmbulo). Sam Nujoma procurou firmar, assim como havia ocorrido no Zimbábue uma década antes (Nhema 2002, 101), uma política de fortalecimento do governo pela ideia de reconciliação nacional que superasse a divisão e opressão racial. Assim, no governo formado em 1990 houve uma mistura cuidadosa de líderes de partidos no exílio, de dentro do país e de brancos.³⁴ A acomodação política também ocorreu em direção às autoridades locais³⁵ e a relações de gênero³⁶.

locais a cada seis anos. A SWAPO domina os corpos legislativos locais, regionais e nacional, garantindo uma média de cerca de 60% dos assentos nas eleições locais e mais de 75% dos assentos parlamentares nas eleições nacionais desde 1989 (Bauer and Taylor 2005, 221).

32 A dominância do Executivo tem sido presente nas relações com o Parlamento, já que quase a totalidade de ministros e vice-ministros é também representante na Assembleia Nacional. Estes acabam superando outros representantes da SWAPO em número e reproduzindo a política do governo. Enquanto que o Conselho Nacional vincula-se diretamente às ações dos conselheiros regionais, o sistema de lista fechada para a Assembleia Nacional cria distanciamento entre a população e os representantes, já que a composição é feita exclusivamente pelos partidos.

33 Embora o presidente Pohamba tenha assumido o governo, Nujoma manteve-se como líder formal do partido até novembro de 2007 e continua influenciando os rumos da política nacional.

34 Mais recentemente a política reduziu-se em intensidade, já que brancos não permaneceram como ministros, apenas secretários e vice-ministros. A política também tem difícil impacto na sociedade, visto que os traumas da segregação racial do passado não foram curados por meio de comissões de verdade e reconciliação que menos resgatasse a história nacional. Optou-se por “[...] deliberadamente afastar-se das memórias desagradáveis do passado e em vez disso se concentrar no que foi postulado como a construção de uma nação unificada.” (Erasmus 2000, 81).

35 Chefes e líderes locais foram integrados na burocracia estatal como conselheiros e passaram a receber remuneração, a partir do *Authorities Act* de 1995. Em 1996, estimava-se que quase 1 milhão de pessoas (metade da população da Namíbia) vivia sob a autoridade de líderes tradicionais (Bauer and Taylor 2005, 223).

36 A SWAPO adotou uma política de quotas de gênero que garantiu a presença de 30% de mulheres no parlamento, uma das taxas mais altas do mundo e da África. Ademais, quotas voluntárias de partidos garantem alta representação feminina em níveis local e nacional.

O processo democrático permaneceu estável.³⁷ Uma transição presidencial ocorreu pacífica e democraticamente nas eleições de 2004, em que Hifikepunye Pohamba (ex-ministro de *Lands, Resettlement and Rehabilitation*) saiu vitorioso, o que se repetiu em 2014. Embora não tenha havido alternância de partido no poder, o partido governante tem cumprido com todos os requisitos constitucionais e democráticos. Não obstante, o predomínio político da SWAPO não significa ausência de oposição, mormente de grupos moderados ligados a elites conservadoras e a populações brancas. A principal oposição vem do *Democratic Turnhalle Alliance* (DTA), que continua sendo associado à administração pré-independência.³⁸ Uma das principais dificuldades da oposição é articular uma plataforma nacional que rompa com os vínculos regionalistas e supere o apoio da maioria *ovambo* à SWAPO. Pressões sociais também surgem de antigos aliados, como o *Council of Churches of Namibia* (CCN), que pressiona o governo para prover direitos sociais e critica a opção pelo intervencionismo militar na região; e a *Namibian National Student Organization* (NANSO) que se desafilou da SWAPO em 1991 para poder ampliar a sua base de arregimentação. A oposição mais importante vem da região de Caprivi, cuja parte da população diz-se preterida em relação às políticas de desenvolvimento direcionadas a outras províncias do norte, o que resulta em altos níveis de desemprego na região. Por outro lado, o governo recebe sua base de suporte da união sindical *National Union of Namibian Workers* (NUMW), que se tornou gradualmente mais próxima à SWAPO no pós-independência, inclusive compondo os quadros do partido. Ademais, diversas ONGs trabalham junto com o governo, auxiliando nas políticas ministeriais, como por exemplo, colaborando em programas de desenvolvimento do *National Planning Commission*, e em comissões legislativas (Bauer and Taylor 2005, 226). A legitimidade assegurada pelo Estado no pós-independência e a predominância ampla da SWAPO no poder permitiram que o partido pudesse colocar em prática uma política externa regional revisionista e impetuosa como instrumento de superação de constrangimentos domésticos (separatismo) e externos (integridade

37 Embora o presidente Sam Nujoma tenha sido alvo de grandes críticas por romper com a regra constitucional que limita em dois mandatos consecutivos o governo presidencial, as expectativas pessimistas de que isso seria o princípio do autoritarismo caíram por terra. A exceção foi justificada pelo fato de o primeiro mandato (1990-1994) ter sido garantido por eleições indiretas, posto que o presidente fora eleito pela Assembleia Constituinte em fevereiro de 1990.

38 Recentemente, facções dissidentes da SWAPO buscaram agregar-se à oposição, o que de fato poderia representar uma efetiva ameaça política. Contudo, as iniciativas foram desarticuladas pela SWAPO. Trata-se do *Congress of Democrats* (CaOD), formado pela liderança do ex-SWAPO Ben Ulenga que atuava como alto comissário no Reino Unido e que resignou em agosto de 1998, após a decisão de Nujoma de enviar tropas à RDC (vide abaixo).

territorial, insurgência nas fronteiras e dependência econômica) ainda existentes.

Elites e política externa regional na Namíbia (1990-2010)

A política externa regional da Namíbia nas primeiras décadas de independência foi diretamente afetada pelo projeto da EDPE de fortalecimento do Estado e de sua posição internacional frente aos desafios internos e externos. Assim como na maioria dos regimes presidencialistas, a Presidência e o *Ministry of Foreign Affairs* (MFA) foram os principais responsáveis pelo projeto externo do Estado. Articularam uma política que fugia do minimalismo característico de Estados pequenos (Moon 1985; Moon 1983; Braveboy-Wagner and Snarr 2003, 22–25) e que galgava uma posição de destaque nas discussões e soluções de desafios regionais e globais. Essa postura foi em grande medida derivada da experiência diplomática durante a libertação nacional, que procurava adquirir espaços pelo trabalho e a priorização da atividade internacional como parte do fortalecimento de sua causa.

A predominância política quase garantida da SWAPO assegurou ao partido ampla liberdade de ação internacional. As capacidades reduzidas do Estado e dificuldades econômicas eram compensadas com políticas que garantiam suporte internacional amplo e influxo de investimentos. Esse ambiente relativamente estável possibilitou espaço para a tentativa de resolver externamente desafios fundamentais que ainda existiam, entre eles a integridade territorial, alternativas econômicas regionais mais distributivas e a segurança regional.

A grande estratégia namibiana foi pautada na tentativa de alinhar-se à ordem existente procurando espaços para mudanças que garantissem o fortalecimento de sua posição. Apesar de sua grande dependência à África do Sul, buscou aliar-se à ordem regional nos seus preceitos sociopolíticos (direitos liberais), mas transformá-la em direção a três pontos principais: defesa da soberania negativa/jurídica (respeito a regras do direito internacional) e positiva/empírica dos Estados (inclusive dos mais fracos, como o seu próprio)³⁹; distribuição relativa do desenvolvimento, embora se

39 Jackson e Rosberg (1982) introduziram a dialética entre estatidade jurídica e empírica, focada no caso dos países africanos. Estatidade jurídica indica as condições dadas pela soberania negativa (meramente legal), como território, fronteiras, população e reconhecimento internacional do Estado e seu governo. Esse princípio de legalidade internacional foi estabelecido como regime fundamental da ordem firmada na Carta das Nações Unidas, que sustenta o banimento da guerra de agressão (art 1ffl, § 1 e art 2ffl, § 1) e o respeito ao princípio da não interferência nos assuntos internos dos Estados. Estatidade empírica, por sua vez, refere-se à realização efetiva da soberania (soberania positiva), que

integrando ao sistema econômico centrado na África do Sul; e defesa da segurança regional sob os preceitos da solidariedade política e da segurança coletiva.

A ação no sistema regional foi impetuosa, sobretudo nesses três pontos centrais, o que ocorreu principalmente no governo de Sam Nujoma. Seu ímpeto de ação no sistema foi influenciado pelo papel do presidente como liderança política na elite definidora de política externa, mas também pela redução considerável de ameaças e desafios externos durante o governo de Pohamba (quando as principais questões domésticas mais ameaçadoras já estavam resolvidas), exceto pelo permanente desafio da dependência econômica à África do Sul.

Elites e política externa regional em Nujoma (1990-2005)

Durante o governo de Sam Nujoma, o presidente consolidou-se como o ator mais poderoso no processo de definição de política externa. Nujoma era um formulador central de política externa mesmo antes da independência da Namíbia. Como presidente da SWAPO representou a população namibiana em diversas instituições multilaterais como MNA, SADCC, OUA e ONU. Após a independência manteve esta centralidade e seu papel de liderança em ações decisivas foi visto em todo período (Mushelenga 2014, 69).⁴⁰ A posição de Theo-Ben Gurirab como ministro das Relações Exteriores (1990-2002) também deve ser destacada, dados o respeito e confiança que recebia de Nujoma e a sua credibilidade internacional prévia como Chefe da Missão da SWAPO na ONU (1972-1986) e Secretário de Assuntos Externos da SWAPO (1986-1990). Tratava-se de um “[...] respeitado guru das relações internacionais [...]”, que contribuiu para a credibilidade internacional do projeto da Namíbia independente (Mushelenga 2014, 71).⁴¹ O *Ministry of*

inclui governar, controlar, defender e proteger o território do Estado e do seu povo. Neste caso, é evidente a necessidade de meios/capacidades para executar tais tarefas. Em 1990, Robert Jackson expandiu o estudo para os demais países do terceiro mundo (Jackson 1990).

40 Contudo, a autonomia no processo decisório foi crescentemente acusada por críticos. No caso da intervenção na RDC, críticos argumentavam que a decisão de enviar tropas foi exclusiva e pessoal do presidente, sem consultar outros atores e órgãos responsáveis. Afirmaram que “[...] informações sobre o envolvimento da Namíbia na RDC só vieram à tona como resultado da revelação do Zimbábue e da morte de alguns soldados namíbios no fronte de guerra em Kinshasa” (Matanga 2002, 145).

41 Em agosto de 2002, Gurirab tornou-se primeiro ministro e foi substituído por Hidipo Hamutenya, que não possuía semelhantes credenciais na área internacional. Entretanto, em sua gestão o Ministério das Relações Exteriores estabeleceu princípios amplos de ação externa em 2004 e priorizou a diplomacia econômica. Além disso, durante todo o período o ministério teve grande relevância na escolha por soluções diplomáticas para disputas

Trade and Industry e o *Ministry of Defence* também tiveram participação assessória na negociação de acordos comerciais com SACU, SADC e UE e na participação em missões de paz e conflitos externos, respectivamente.

A segurança da EDPE era estável, dadas a força da liderança política da SWAPO e as pressões reduzidas de elites internas concorrentes. Entretanto, a ameaça do separatismo de Caprivi rompia com essa tranquilidade. Os separatistas de Caprivi buscavam a incorporação a uma rediviva Barotzelândia da Zâmbia e recebiam apoio militar da UNITA. Desde 1998 o governo de Botsuana havia concordado em acomodar os refugiados de Caprivi que saíam da Namíbia, inclusive dando asilo para algumas lideranças do *Caprivi Liberation Army* (CLA) (Matanga 2002, 149). Externamente havia ameaças à integridade territorial e das fronteiras em Walvis Bay, no Orange River e na fronteira do extremo leste com Botsuana. As instabilidades securitárias de vizinhos aliados geravam vulnerabilidade regional que poderia ser transformada em desafios ainda maiores à consolidação do poder do Estado. Finalmente a dependência econômica frente à África do Sul era um desafio a ser enfrentado pela EDPE e por todo o país.

Em relação à posição frente ao *status quo*, houve a acomodação à ordem regional político-social e a valorização da importância dos direitos liberais, fundamentados na Constituição da República e respeitados na forma de governo.⁴² A credibilidade de um regime liberal-democrático estável foi adotada como moeda política e defendida nas relações com os vizinhos. Os vínculos à ordem foram reafirmados na ideia de alinhamento aos princípios do direito internacional, posto que a Constituição republicana sustentou os fundamentos das relações externas no pacifismo e na solução pacífica de controvérsias⁴³. Ademais, a Namíbia atribuiu a si uma obrigação moral para promover a paz e a segurança internacional, já que “[...] sua própria independência foi resultado de esforços internacionais para a paz.” (Mushelenga 2014, 65). Além disso, atribuiu ao direito internacional peso

externas, como se verá adiante.

42 De fato, os princípios constitucionais que guiaram a Constituição de 1989 já haviam sido formulados em julho de 1982 pelo CSNU, no documento intitulado “*Principles concerning the Constituent Assembly and the Constitution for an independent Namibia.*” ONU e o WCG executavam grande ingerência ocidental no processo de consolidação do Estado. Com a correlação de forças estabelecida, havia pouca alternativa de desvio em relação ao esquema internacional pré-ordenado. Assim, “[...] os namíbios, em verdade, não desfrutaram de uma autonomia completa na escrita de sua própria constituição.” (Erasmus 2000, 81).

43 “O Estado deverá tomar esforços para garantir que em as suas relações internacionais: (a) adote e mantenha uma política de não alinhamento; (b) promova a cooperação internacional, a paz e a segurança; (c) crie e mantenha justas e mutuamente benéficas relações entre as nações; (d) promova o respeito ao direito internacional e a obrigações dos tratados; (e) incentive a solução de controvérsias internacionais por meios pacíficos.” (NAMIBIA 1990, art. 96).

semelhante à legislação namibiana, único país da SADC a dispor de tal provisão constitucional (Mushelenga 2014, 64)⁴⁴.

A acomodação à ordem liberal em termos sociais (direitos) não sobrepunha, contudo, à ideia de solidariedade. A política de apoio em relação a Mugabe demonstra que o princípio da proteção à soberania e à solidariedade histórica poderia ser colocado acima do discurso do liberalismo político.⁴⁵ Assim, a visão namibiana construída em Nujoma também se posiciona a favor da proteção das capacidades empíricas dos Estados, sobretudo em direção à capacidade de governar seu próprio território e ter sua soberania respeitada. Essa postura relaciona-se com uma visão coletivista da segurança regional. Nujoma via na consolidação de alianças externas também uma forma de fortalecer sua posição na segurança interna.⁴⁶ Em termos econômicos, a política externa da Namíbia inseriu-se na ordem vigente, porém com políticas e discursos reformistas. Por um lado, engajou-se nos mecanismos regionais de comércio e adotou as políticas liberais de abertura ao livre-comércio e ao investimento externo.⁴⁷ Por outro, Nujoma criticou eventualmente a ordem vigente dando sinais de militância em favor do desenvolvimento distribuído.⁴⁸

A ação no sistema envolveu, além de meios diplomáticos, atuação mediante meios institucionais, econômicos e militares. Na esfera diplomática, a primeira tarefa da política externa da Namíbia era garantir a sua integridade territorial. A Constituição nacional já estabelecia os objetivos de assegurar o controle de territórios disputados com a África do Sul, “[...]”

44 “Salvo disposição estabelecida nesta Constituição ou em Lei do Parlamento, as regras gerais de direito internacional público e acordos internacionais que vinculem a Namíbia nos termos desta Constituição farão parte da lei da Namíbia.” (NAMÍBIA 1990, art. 144).

45 Para a Namíbia, a soberania negativa e a estatidade jurídica deveriam ser asseguradas aos Estados, principalmente aos menos capazes materialmente. Para Du Pisani (2003:16), assim como para Mushelenga, “[...] a Namíbia tem uma firme convicção de que o sistema internacional regido por regras garante a segurança dos Estados menores e mais fracos.” (Mushelenga 2008, 10–11).

46 A insegurança de Estados aliados era vista, dentro da perspectiva de solidariedade, como um desafio de segurança para a própria Namíbia. Percebia-se que “[...] a segurança da Namíbia na região está muito ligada à estabilidade de seus vizinhos[...]” (para além dos vizinhos imediatos) (Matanga 2002, 142).

47 O país procurou incrementar investimentos externos, principalmente no setor minerador, com aportes russos (RAO Almazy Rossii-Sakha). A *Exporting Processing Zone* recebeu investimentos alemães, como, por exemplo, US\$ 25 milhões na Namíbia Press and Tools, na área de componentes veiculares, e têxteis asiáticos (Matanga 2002, 148).

48 Nujoma em setembro de 2002, acabou sinalizando uma postura revisionista mais contundente, criticando publicamente doadores europeus e sugerindo que a Namíbia não necessitava de ajuda externa. Entretanto, a política não se concretizou efetivamente (Bauer and Taylor 2005, 230).

incluindo o enclave, a baía e o porto de Walvis Bay⁴⁹, bem como as ilhas em alto mar da Namíbia, e sua fronteira sul deverá se estender até o meio do rio Orange⁵⁰.” (NAMIBIA 1990, art. 1(4)). Além disso, o país clamava soberania territorial sobre as ilhas Kasikili-Sedudu e Situngu⁵¹ em disputa com Botsuana. No âmbito institucional, o respeito às instituições políticas logrou ao país a centralidade de sua posição na SADC. Windhoek sedia desde 1997 o SADC *Parliamentary Forum* e é instrumental para manter o caráter interparlamentar e autônomo do fórum (Bösl 2014, 18).⁵²

A acomodação à ordem econômica é, contudo, marcada por um alinhamento parcial e temerário e marcado pela tentativa de superação da dependência diante do ex-colonizador, o que afeta, sobretudo, as tarefas de industrialização. Mais de 80% das importações vêm da África do Sul e grande parte das exportações também é direcionada a este país (Matanga 2002, 138). Paradoxalmente, a Namíbia vê nas instituições regionais e na sua possível democratização uma forma de romper com a dependência frente à África do Sul. Inicialmente, a possibilidade de uma área de livre-comércio na SADC era vista como potencial diversificadora de mercados para o país. Todavia, os fundamentos liberais da organização apenas incrementaram a

49 Walvis Bay é o único porto de águas profundas do país e a África do Sul continuava a ocupá-lo a despeito do reconhecimento da ONU do porto como namibiano. Nos primeiros anos da década de 1990, F. W. De Klerk parecia aborrecido frente a pressões internacionais e permanecia indeciso com relação à questão. Já Nujoma se recusava a estabelecer relações diplomáticas completas com o país. Não obstante, a diplomacia avançou. Em novembro de 1992 a *Walvis Bay Joint Administration Authority* (JAA) foi criada e incluía oficiais de ambos os países. Finalmente, após assegurar controle da questão, o governo De Klerk concordou em transferir o porto à Namíbia. Em fevereiro de 1994, o trabalho da JAA foi finalizado e em março Walvis Bay foi entregue ao país.

50 Outro ponto de tensão dava-se no estabelecimento da soberania territorial na fronteira ao sul, ao longo do Orange River. Antes de 1990 a África do Sul demandava soberania sobre todo o rio e os minérios de sua bacia. Posteriormente, o país concordou em mover a fronteira para o meio do leito, mas reivindicava os minérios de todo o rio. A disputa também envolvia a soberania sobre ilhas ribeirinhas e o fluxo de embarcações para a pesca.

51 Uma terceira disputa territorial ocorreu com Botsuana, pela soberania das ilhas Kasikili-Sedudu (3,5 km²) e Situngu (91 km²) no Linyati-Chobe River, na região de Caprivi. A situação se deteriorou quando ambos os países estabeleceram tropas nas ilhas. Uma tentativa diplomática de resolver a questão bilateralmente iniciada em maio de 1998 não produziu resultados e a questão foi à CIJ. Após a decisão da corte em favor de Botsuana, a Namíbia acatou ao primado do direito internacional.

52 Ademais, o comprometimento com o modelo político liberal faz da Namíbia um importante parceiro para a União Europeia e “[...] uma referência para a boa governança na região da SADC.” (Bösl 2014, 19). Além disso, o país ingressou na SACU em 1991, como forma de concretizar seu alinhamento relativo à ordem regional, mesmo antes da transição política na África do Sul. Consecutivamente, o país “[...] beneficiou-se de receitas comuns agregadas da SACU, que, até 2003, forneceram 30 a 40% de seu produto interno bruto (PIB).” (Mushelenga 2008, 11).

predominância das exportações sul-africanas para os seus vizinhos. A SACU igualmente acabou por assegurar mercados aos produtos sul-africanos e incrementar a dependência econômica dos BLNS (BLS mais Namíbia).⁵³ Estes países pressionaram a África do Sul para renegociar o acordo da SACU, o que foi conquistado somente em 2002 (Gibb and Treasure 2011, 12).⁵⁴ A tentativa de diversificação e superação da dependência frente à África do Sul tenta ser consolidada principalmente com a aproximação a Angola e China.⁵⁵

Na área das ações militares, o princípio da promoção da paz foi articulado já em 1993 pela participação na missão de paz da ONU no Camboja. Na África Austral, o país pressionou para a transição pacífica na África do Sul e articulou esforços no CSNU (junto com Zimbábue) para a sensibilização da comunidade internacional para apoiar o processo de paz em Angola e estabelecer sanções contra a UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola). Ao mesmo tempo, Nujoma procurou viabilizar uma mediação junto a Jonas Savimbi (Mushelenga 2014, 64). No total, o país enviou contingente militar e observadores a oito missões da ONU, a saber: Angola, Burundi, Camboja, RDC, Eritreia, Costa do Marfim, Libéria, e Sudão (duas missões).⁵⁶ Para além da atuação em ações de paz na região e fora dela, a prioridade da segurança regional e as

53 Em 1993, a África do Sul “[...] exportou para o resto da SACU cerca de 5,7 vezes o valor dos bens e serviços que ela importava de seus parceiros.” (Matanga 2002, 139).

54 Com as dificuldades de renegociar o acordo, a Namíbia passou a adotar crescentemente uma postura confrontacionista e de procura pela diversificação das relações econômicas. Isso foi produzido com iniciativas de se conectar infraestruturalmente a outros Estados da região (Trans-Kalahari Highway e Trans-Caprivi Highway, ligando Namíbia, Botsuana, Zâmbia e Zimbábue) e no estabelecimento de acordos bilaterais, como os realizados com Suécia, Alemanha e o EPA com a União Europeia de forma independente da SACU (Matanga 2002, 140).

55 No primeiro caso, somente após o fim da guerra civil angolana houve a possibilidade de incrementar a cooperação iniciada em 1990 na *Angolan–Namibian Joint Commission of Cooperation* (ANJCC). Em 2003 foi concluído o *Agreement on Reciprocal Protection and Promotion of Investment*; e em 2004 o *Agreement on Trade and Economic Cooperation*. A aproximação tem sido focada na implementação da Benguela Current Commission e no estabelecimento do Trans-Cunene Corridor que interliga por rodovia e ferrovia o porto de Walvis Bay ao sul de Angola (Lubango), colocando a Namíbia no centro da conexão comercial entre África do Sul, Namíbia e Angola. Segundo Du Pisani (2014, 116–117), as relações entre China e Namíbia tem evoluído nos eixos de energia, comércio, investimento, educação, cultura, segurança e multilateralismo. Os laços foram consolidados com cinco visitas oficiais de Nujoma a Pequim, o que se manteve no período posterior, com incremento do comércio bilateral em 103% entre 2005 e 2006. Entre 2001 e 2011 as importações da China passaram crescerem 3 vezes mais do que o acréscimo das importações totais (WTM 2015).

56 A visão de segurança regional avançou à política continental. Na OUA e UA o país firmou uma política de pressão para o estabelecimento de uma força pan-africana de *peacekeeping* (Matanga 2002, 143).

instabilidades em países vizinhos levaram o país a se envolver diretamente em dois conflitos armados externos, de RDC e Angola. No caso da RDC, em agosto de 1998, Nujoma decidiu apoiar com 1.400 a 2.000 tropas e armas a coalizão da SADC que rumou ao Congo para proteger o governo de Laurent Kabila contra a invasão externa de Ruanda, Uganda e Burundi (Castellano da Silva 2012). A decisão pelo envio de tropas esteve pautada na solidariedade securitária regional e relacionada aos estreitos laços com os regimes de Angola e Zimbábue – antigos apoiadores da SWAPO frente à contrainsurgência empregada pela África do Sul.⁵⁷ Em relação ao conflito em Angola, em dezembro de 1999, a Namíbia deu permissão às FAA operarem desde o norte do seu território para empreender ataques contra a UNITA. Também proveu soldados e armamentos às forças aliadas.⁵⁸ Como resposta este grupo realizou ataques retaliatórios contra a Namíbia, o que levou à NDF envolver-se diretamente no conflito, estabelecendo bases e operações dentro do território angolano e buscando suprimir um dos apoiadores do seu separatismo interno em Caprivi.

O apoio de aliados externos também visava assegurar garantias para a superação de desafios internos à integridade territorial. Em 2 de agosto de 1999, separatistas reunidos no *Caprivi Liberation Army* atacaram uma estação policial, uma base do exército e o escritório da *Namibian Broadcasting Corporation* (rede de TV estatal) em Katima Mulilo, maior cidade de Caprivi. O governo declarou estado de emergência na região e capturou centenas de suspeitos de colaboração. O líder do movimento, ex-liderança do DTA de Caprivi, Mishake Muyongo, fugiu para Botsuana e Dinamarca. Outros tantos habitantes da região rumaram à Botsuana. O apoio militar contra a ameaça interna foi garantido pelos aliados regionais Zimbábue e, em menor escala, Zâmbia. Finalmente, em março de 1999, Nujoma visitou Gaborone e acordou junto ao Presidente Mogae a garantia de status de refugiados aos líderes separatistas, desde que transferidos a um terceiro país, o que foi implementado por Botsuana.

57 Assim como no caso da participação de Angola e Zimbábue, a atuação da Namíbia na Segunda Guerra do Congo foi relativamente compensada (em menor escala) com negociações financeiras. No caso da Namíbia poucos são os indicadores, mas sabe-se que houve uma *joint venture* entre uma companhia namibiana *August 26* (com participação majoritária do Ministério da Defesa), a COMIEX e uma empresa norte-americana (UN 2001). Em 2001, Namíbia já começava a retirar suas tropas. As ações na RDC foram criticadas internamente, principalmente pela ausência de qualquer consulta por parte de Nujoma ao seu Gabinete (Bauer and Taylor 2005, 218).

58 A aliança esteve relacionada às raízes revolucionárias dos partidos governantes, ao apoio do MPLA ao movimento da SWAPO, ao alinhamento étnico da elite Kwanyama em ambos os países, e à existência de uma consciência de classe entre trabalhadores angolanos que trabalharam nas minas namibianas durante o domínio sul-africano (Matanga 2002, 142).

Tanto a participação no conflito da RDC e quanto o suporte político à Mugabe resultaram em fortes críticas internas em relação à autonomia presidencial para a tomada de decisão em política externa. A situação criou pressões adicionais para o presidente que estava por vir.

Elites e política externa regional em Pohamba (2005-2010)

Hifkepunye Pohamba assumiu uma abordagem diferenciada na decisão em política externa. Com um perfil mais reservado e de certa hesitação, o novo presidente consultava regularmente o MFA para aconselhamentos e preferia o consenso no Gabinete antes de definir-se por um assunto de maior importância na política externa. Contribuiu para esta abordagem o comando de Marco Hausiku no Ministério. Ele e Pohamba preferiam agir sem grandes pronunciamentos sobre os assuntos externos, o que lhes resultaram críticas pela falta de publicização e comunicação. O sucessor no Ministério, Utoni Nujoma, procurou restaurar a imagem institucional e incrementar visitas bilaterais na Ásia, Europa e região (Mushelenga 2014, 71). O posicionamento em política externa foi semelhante ao do período de Sam Nujoma e a manteve-se a política híbrida solidarista com traços liberais.

Ao passo que as pressões de grupos sociais ameaçadores (separatismo) e externas se reduziram (exceto pela contínua dependência econômica frente à África do Sul), a segurança da elite definidora de política externa tornou-se mais afetada pelas pressões de elites opositoras. Os desafios de grupos conservadores internos e críticas fortes ao insulamento da presidência nas decisões de política externa durante Nujoma e nos primeiros anos da presidência de Pohamba pressionaram para a mudança. Havia necessidade de se estabelecer um novo diálogo na composição da política externa e maior transparência. O perfil de Pohamba contribuiu para o estabelecimento de processos de inclusão e democratização na política externa. Este envolveu, por um lado, a inclusão da oposição no processo de definição da política externa, sob a forma de consultas eventuais e na participação em eventos regionais de relevância.⁵⁹

A postura externa em relação ao *status quo* permaneceu praticamente inalterada durante a presidência de Pohamba. O alinhamento passivo à ordem social regional manteve-se presente. Em 2005 o Tribunal da

59 Por exemplo, o presidente incluiu em sua delegação para a cerimônia de posse do presidente Guebuza de Moçambique o líder da oposição no parlamento, Ben Ulenga. Além disso, o presidente possibilitou a renovação do pensamento em política externa mediante regulares consultas a jovens analistas do Ministério de Relações Exteriores (Mushelenga 2008, 211-212).

SADC tornou-se operacional em Windhoek e representou a credibilidade e o comprometimento do país com o *rule of law* e a garantia de direitos às sociedades da África Austral. Segundo Melber, Pohamba ressaltou que “[...] o Estado de direito é um dos pilares de um sistema de governança global que busca respeitar e garantir os direitos humanos, a democracia e a justiça.” (Melber 2014, 444). Não obstante, o princípio da solidariedade política manteve prioridade na política externa do país. O conflito entre o governo do Zimbábue e a decisão do tribunal a favor de um fazendeiro do país que apelou a corte contra a apropriação de terras pelo governo levou a um impasse regional (Murungi and Gallinetti 2004, 130–131). Assim, o Tribunal teve suas atividades suspensas com a reunião de cúpula da SADC em Windhoek em 16-17 de agosto de 2010 e um novo protocolo passou a ser negociado, visando à transformação de seu escopo para limitar-se a julgar disputas entre Estados membros e não mais indivíduos (Melber 2014, 444–446). A prioridade dos direitos civis e políticos não pareceu assim tão prioritária.

Pohamba manteve a postura externa de defesa da soberania dos países africanos, mesmo frente à justificativa da proteção aos direitos humanos. O princípio da solidariedade pan-africana e respeito à soberania já estava presente na Cúpula da UA em Sirte, em 3 de julho de 2009, quando a Namíbia estava entre os países que apoiaram a revogação da ordem de extradição da Corte Penal Internacional para o presidente do Sudão Omar Al-Bashir. O Ministro de Relações Exteriores Marco Hausiki afirmou na ocasião que Al-Bashir seria um convidado bem-vindo à Namíbia (Melber 2014, 443). Posição mais firme em relação a esta questão por ser percebida na condenação dos ataques da OTAN à Líbia, seguindo a resolução 1973 de 2011 do CSNU. O presidente manteve suporte à resolução do Conselho de Paz da União Africana que sustentou que “[...] qualquer invasão estrangeira nos assuntos internos de qualquer Estado Africano [deveria ser] condenada e rejeitada fortemente.” (Kisting 2011, on-line). O discurso proferido pelo presidente Pohamba na 66ª Sessão da Assembleia Geral da ONU em 23 de setembro de 2011 foi um marco desse posicionamento.

O Governo da Namíbia reconhece a legitimidade de demandas pacíficas por mudanças democráticas em países irmãos como a Tunísia e o Egito. É de suma importância que as demandas por mudanças democráticas sejam conduzidas e apropriadas localmente, e não usadas como pretexto por potências estrangeiras para minar o princípio fundamental da soberania e não intervenção nos assuntos internos de Estados independentes. Este princípio fundamental constitui a essência nuclear das Nações Unidas. Para manter sua legitimidade única e credibilidade universal aos olhos da vasta maioria da humanidade, as Nações Unidas devem respeitar e defender este

princípio. As Nações Unidas, que apoiaram a descolonização da África, não devem ser vistas como revertendo ou comprometendo este princípio pela abertura do continente a novas ameaças de forças externas. Nunca na história da Organização das Nações Unidas a santidade do princípio da não intervenção foi tão comprometida como o temos testemunhado recentemente na Líbia. A intervenção na Líbia por membros poderosos do Conselho de Segurança das Nações Unidas representa um perigo mortal para a segurança dos países fracos. A intervenção militar na Líbia por forças estrangeiras deve lembrar a África da infame Conferência de Berlim de 1884/1885 quando a África foi talhada por potências imperiais. (Pohamba 2011, on-line).

O ímpeto de ação no sistema, na atualidade, mantém a prioridade de buscar alternativas diplomáticas, econômicas e institucionais para reformar a ordem vigente dentro das possibilidades existentes. A tentativa de reforçar o papel distributivo da SADC permanece e a Namíbia é reticente com relação à capacidade da África do Sul distribuir e não concentrar desenvolvimento na região (Alfredo Tjiurimo Hengari, 2013, entrevista). Ademais, a atual parceria com a China faz parte de um escopo de ação em prol da cooperação sul-sul com Brasil, Cuba e Índia, como forma alternativa de solidariedade para a promoção do desenvolvimento e a transferência de tecnologia (Mushelenga 2014, 67). O Brasil, por exemplo, tem auxiliado no processo de construção das capacidades estatais namibianas estabelecendo cooperação entre as forças navais e possibilitando a estruturação da Marinha no país (MRE 2011; Abdenur and Neto 2014, 227).

Em suma, entre 1990 e 2005, a alta legitimidade do Estado namibiano no pós-independência e o crescimento econômico inicial foram combinados com o predomínio assegurado da SWAPO no poder, valendo-se da liderança simbólica de Sam Nujoma. O legado da ONU para a independência do país levou-o a uma postura de respeito à prioridade dos direitos liberais. Por outro lado, a solidariedade revolucionária do movimento de libertação incentivou uma política externa que lutasse pela garantia da soberania empírica dos Estados e a segurança regional. Embora com capacidades coercitivas reduzidas a prioridade imediata de promoção da integridade regional e da segurança coletiva foi adotada como tentativa de superar os desafios vindos de grupos separatistas e de forças externas (disputas fronteiriças e instabilidades securitárias). No período de Pohamba, houve a continuidade da estabilidade do Estado, agora superados os desafios securitários e territoriais, e a manutenção do projeto político parte liberal, parte revisionista, da SWAPO. As instabilidades externas agora reduzidas, exceto pela contínua ameaça econômica da dependência em relação à África do Sul, foram combinadas com o aumento das pressões internas para a

EDPE. A necessidade de ação externa tornou-se diminuída e as ações se restringiram a meios econômicos e institucionais.

Conclusão

A análise fundou-se no modelo explicativo que percebe no projeto externo e na segurança das elites definidoras de política externa os principais incentivos para a posição e o ímpeto em relação à ordem sistêmica regional. Esse processo focado na vontade e habilidade das EDPE deve ser compreendido à luz do processo de construção do Estado, mais especificamente as capacidades disponíveis e as relações Estado-sociedade que definem os interesses e as capacidades de ação das EDPE. O texto foi dividido em duas grande partes. A primeira avaliou as origens do processo de construção do Estado e da política externa regional no período que antecedeu à independência. Observou-se que a perda de legitimidade interna e externa do Estado colonial ocorreu de forma concomitante à ascensão do movimento de libertação da SWAPO, que articulava a credibilidade regional e internacional, devido à solidariedade no primeiro campo e ao respeito às instituições globais no último. Esta característica foi determinante para a política externa no pós-independência, avaliada na segunda parte do texto. A política externa regional namibiana angariou a renovada credibilidade do Estado e do governo (SWAPO) e, embora com constrangimentos em capacidades coercitivas e de capital, conseguiu empreender uma política externa revisionista em relação à ordem regional estabelecida e relativamente impetuosa, inclusive utilizando meios militares, para solucionar problemas próprios e de seus aliados.

A política externa da Namíbia foi, portanto, essencialmente influenciada pelo histórico da luta pela independência. Por um lado, o domínio da SWAPO na política doméstica após 1990 direcionou a política externa para a acomodação a princípios da ordem regional liberal, posto que a independência da Namíbia e a sua própria Constituição nacional foram frutos da ordem liberal global. Por outro lado, a solidariedade revolucionária regional demonstrou que a SWAPO estava comprometida em lutar por uma ordem mais distributiva e alinhada a uma concepção desenvolvimentista. As pressões internas (separatismo) e externas (ameaças à integridade territorial e instabilidades nos países vizinhos) incentivaram o uso das capacidades do Estado na ação externa, inclusive com a força militar. A posterior redução das pressões internas e externas afiançou a limitação do ímpeto de ação regional aos instrumentos econômicos e institucionais.

Embora teorias das Relações Internacionais ressaltem o impacto

sistêmico diminuto de países com reduzidas capacidades agregadas, não explicam por que estes Estados adotam muitas vezes atitudes revisionistas em relação à ordem sistêmica e empregam grande ímpeto na sua execução (rompem com a tendência ao *bandwagoning*) (Mearsheimer 2001, 209–210). Isso, porque ignoram aspectos relevantes de sua política externa. A tese sustentada é que as características e interesses da elite definidora de política externa afetarão diretamente na sua posição em relação à ordem sistêmica e que a segurança desta elite no poder (capacidades disponíveis frente a pressões domésticas e externas) impactará nas suas possibilidades de execução desses interesses. O caso da Namíbia exemplifica como países pequenos e com poder sistêmico reduzido podem valer-se da capacidade transformadora e extrativa de seu Estado (alta legitimidade) para agir externamente de forma revisionista e sustentável, ainda que com impacto limitado.

REFERÊNCIAS

- Abdenur, Adriana Erthal, and Danilo Marcondes de Souza Neto. 2014. “O Atlântico Sul E a Cooperação Em Defesa Entre O Brasil E a África.” In *O Brasil E a Segurança No Seu Entorno Estratégico: América Do Sul E Atlântico Sul* edited by Reginaldo Mattar Nasser and Rodrigo Fracalossi de Moraes, 215–238. Brasília: IPEA.
- Bauer, Gretchen, and Scott D. Taylor. 2005. *Politics in Southern Africa: State and Society in Transition*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bösl, Anton. 2014. “Namibia’s Foreign Relations in a Changing World – An Appraisal.” In *Namibia’s Foreign Relations: Historic Contexts, Current Dimensions, and Perspectives for the 21st Century*, edited by Anton Bösl, André du Pisani, and Dennis U Zaire, 3–26. Windhoek: Macmillan Education Namibia.
- Braveboy-Wagner, Jacqueline Anne, and Michael T. Snarr. 2003. “Assessing Current Conceptual and Empirical Approaches.” In *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*, edited by Jacqueline Anne Braveboy-Wagner, 13–30. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Brown, Susan. 1995. “Diplomacy by Other Means - SWAPO’s Liberation War.” In *Namibia’s Liberation Struggle: The Two-Edged Sword*, edited by Colin Leys and John S. Saul, 19–39. London: James Currey.
- Castellano da Silva, Igor. 2012. *Congo, a Guerra Mundial Africana: Conflitos Armados, Construção Do Estado E Alternativas Para a Paz*. Porto Ale-

- gre: Leitura XXI/Cebrafrica /UFRGS.
- . 2015a. “Política Externa Na África Austral: Causas Das Mudanças Nos Padrões de Cooperação-Conflito (1975-2010).” Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- . 2015b. “Política Externa Regional de Angola: Mudanças Frente à Ordem Sistêmica (1975-2010).” *Austral: Revista Brasileira de Estratégia E Relações Internacionais* 4 (7): 139–172.
- Davies, J. E. 2007. *Constructive Engagement? Chester Crocker & American Policy in South Africa, Namibia & Angola, 1981–1988*. Ohio: Ohio University Press.
- Erasmus, Gerhard. 2000. “The Constitution: Its Impact on Namibian Statehood and Politics.” In *State, Society and Democracy: A Reader in Namibian Politics*, edited by Christiaan Keulder, 77–107. Windhoek.
- Gibb, Richard, and Karen Treasure. 2011. “SACU at Centenary: Theory and Practice of Democratising Regionalism.” *South African Journal of International Affairs* 18 (1) (April): 1–21. doi:10.1080/10220461.2011.564805. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10220461.2011.564805>.
- Grotmeter, John J. 1994. *Historical Dictionary of Namibia*. Lanham, MD: Scarecrow Press.
- IISS. 2010. *The Military Balance 2010*. London: Routledge.
- Jackson, Robert H. 1990. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge Studies in International Relations.
- Jackson, Robert H., and Carl G. Rosberg. 1982. “Why Africa’s Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood.” *World Politics* 35 (01) (June 13): 1–24. doi:10.2307/2010277.
- Jaster, Robert S. 1985. *South Africa in Namibia: The Botha Strategy*. Washington: University Press of America.
- Kisting, Denver. 2011. “Pohamba Slams Libya Strikes.” *The Namibian*, March 22. http://www.namibian.com.na/indexx.php?archive_id=77541&page_type=archive_story_detail&page=3129.
- Matanga, Frank Khachina. 2002. “Towards and Understanding of the Foreign Policy of a New State: The Case of Namibia.” In *Globalization and Emerging Trends in African States’ Foreign Policy-Making Process: A Comparative Perspective of Southern Africa*, edited by Korwa Gombe Adar and Rok Ajulu, 135–152. Burlington, VT: Ashgate.
- Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: WW Norton.

- Melber, Henning. 2014. "Namibia: Global Governance Matters." In *Namibia's Foreign Relations: Historic Contexts, Current Dimensions, and Perspectives for the 21st Century*, edited by Anton Bösl, André du Pisani, and Dennis U Zaire, 435–449. Windhoek: Macmillan Education Namibia.
- Moon, Bruce E. 1985. "Consensus or Compliance? Change and External Dependence." *International Organization* 39 (2): 297–329.
- Moon, Bruce E. 1983. "Foreign Policy of a Dependent State." *International Studies Quarterly* 27 (3) (September): 315–340.
- MRE. 2011. "Balanço de Política Externa (2003-2010)." Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- Murungi, Lucyline Nkatha, and Jacqui Gallinetti. 2004. "O Papel Das Cortes Sub-Regionais No Sistema Africano de Direitos Humanos." *SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos* 1 (1) (January): 121–147.
- Mushelenga, Peya. 2008. *Foreign Policy-Making in Namibia: The Dynamics of the Smallness of a State*. Pretoria: University of South Africa.
- . 2014. "Principles and Principals of Namibia's Foreign Relations." In *Namibia's Foreign Relations: Historic Contexts, Current Dimensions, and Perspectives for the 21st Century*, edited by Anton Bösl, André du Pisani, and Dennis U Zaire, 59–80. Windhoek: Macmillan Education Namibia.
- NAMIBIA. 1990. *The Constitution of The Republic of Namibia*. Namibia.
- Nhema, Alfred. 2002. *Democracy in Zimbabwe: From Liberation to Liberalization*. Harare: University of Zimbabwe.
- Pisani, André Du. 1985. *SWA/Namibia: The Politics of Continuity and Change*. Johannesburg: Jonathan Ball.
- Pisani, André du. 2014. "Namibia and China: Profile and Appraisal of a Relationship." In *Namibia's Foreign Relations: Historic Contexts, Current Dimensions, and Perspectives for the 21st Century*, edited by Anton Bösl, André du Pisani, and Dennis U Zaire, 111–34. Windhoek: Macmillan Education Namibia.
- Pohamba, Hifikepunye. 2011. "President Pohamba Addresses the 66th Session of the United Nations General Assembly." *Namibia High Commission London*. <http://www.namibiahc.org.uk/president-pohamba-addresses-the-66-th-session-of-the-united-nations-general-assembly.php>.
- Saul, John S., and Colin Leys. 1995. "SWAPO: The Politics of Exile." In *Namibia's Liberation Struggle: The Two-Edged Sword*, edited by Colin Leys and John S. Saul, 40–65. London: James Currey.

- Saunders, Chris. 2014. "Namibian Diplomacy before Independence." In *Namibia's Foreign Relations: Historic Contexts, Current Dimensions, and Perspectives for the 21st Century*, edited by Anton Bösl, André du Pisani, and Dennis U Zaire, 27–36. Windhoek: Macmillan Education Namibia.
- Schoeman, Stanley, and Elna Schoeman. 1997. Namibia.
- UN. 2001. "S/2001/1072. Letter Dated 10 November 2001 from the Secretary-General to the President of the Security Council. Addendum to the Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Rep." New York: United Nations, 13 November.
- USA. 2015. "AGOA: General Country Eligibility Provisions." *International Trade Administration*. <http://trade.gov/agoa/eligibility/index.asp>.
- Vale, Peter. 1990. "The Botha Doctrine: Apartheid, Southern Africa and the West." In *Exporting Apartheid: Foreign Policies in Southern Africa, 1978-1988*, edited by Stephen Chan, 170–178. London: Macmillan Publishers.
- WB. 2013. "World Development Indicators." *World Data Bank*. <http://datatabank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>.
- WTM. 2015. "Trade Map: Trade Statistics for International Business Development." *World Trade Map*. <http://www.trademap.org/Index.aspx>.
- Zaire, Dennis U. 2014. "Namibia and the United Nations until 1990." In *Namibia's Foreign Relations: Historic Contexts, Current Dimensions, and Perspectives for the 21st Century*, edited by Anton Bösl, André du Pisani, and Dennis U Zaire, 37–50. Windhoek: Macmillan Education Namibia.

RESUMO

O artigo aborda a política externa da Namíbia para a África Austral com foco no período 1990-2010 e avalia a sua posição frente à ordem do sistema regional e as explicações para esse comportamento, vinculadas ao processo de construção do Estado e aos interesses e à segurança das elites definidoras de política externa.

PALAVRAS-CHAVE

Namíbia, Política Externa, África Austral.

Recebido em 23 de novembro de 2015.

Aprovado em 29 de abril de 2016.