

COMENTÁRIO DO ARTIGO “AS NAÇÕES UNIDAS CONTRA O APARTHEID”, DE ENUGA S. REDDY, PUBLICADO EM “O CORREIO DA UNESCO”, JANEIRO DE 1978, PP. 5-8.

Vera T. de Araújo Grillo

INTRODUÇÃO:

Nos tempos atuais o “apartheid” é um dos problemas que mais tem preocupado a ONU. O artigo que selecionamos para uma análise crítica tem o mérito de fazer um levantamento de todas as ações empreendidas por aquela Organização, no sentido de combater o regime discriminatório da África do Sul. Mas, por outro lado, ele deixa entrever a precariedade dos mecanismos de que dispõe a Organização das Nações Unidas para fazer valer as suas decisões.

Antes de comentá-lo é necessário que se faça um breve histórico da África do Sul, para uma visão mais clara do assunto. Esta região teve a colonizá-la, primeiramente, os holandeses com um entreposto da Companhia Holandesa das Índias Orientais, instalado ao sul do Continente Africano, mais precisamente no Cabo da Boa Esperança. A eles juntaram-se, mais tarde, os huguenotes franceses.

Encontravam-se lá instalados, nessa época, dois grupos de nativos africanos: os koisans ou bosquímanos e os hotentotes. Os de língua banto já lá haviam estado, antes dos brancos, invalidando assim certas afirmações que dão aos brancos a primazia na ocupação da área, onde hoje aqueles povos perfazem 70% da população.

O “apartheid”, propriamente dito, nasce a partir de 1850, quando começam a surgir as primeiras atitudes segregacionistas nas repúblicas bóeres. Os africanos foram confinados em reservas indígenas só podendo delas sair com o “passe”, isto é, uma autorização oficial.

Após o término da guerra entre bóeres e ingleses (1889-1902), com a vitória dos últimos, é formada a União Sul-Africana com a transformação do

Transvaal e de Orange em colônias britânicas, tornando-se parte da Commonwealth. As línguas oficiais passam a ser o inglês e o holandês, este substituído em 1925 pelo “afrikans”; os bôeres se autodenominam “afrikaners” e aos autóctones de “bantos”.

Em 1931 a União Sul-Africana torna-se território independente e, trinta anos depois, retira-se da Commonwealth adotando a denominação de República da África do Sul.⁽¹⁾

O ARTIGO “AS NAÇÕES UNIDAS CONTRA O APARTHEID”

Foi no quadro histórico descrito acima sucintamente, que se desenvolveu o sistema de discriminação racial na África do Sul, duramente criticado no artigo em foco.

O autor, ENUGA S. REDDY, Diretor do Centro das Nações Unidas contra o Apartheid afirma, inicialmente, que as autoridades da Rodésia, África do Sul e Namíbia sempre se negaram a conceder igualdade de direitos aos africanos tomando, ao invés, medidas repressoras cada vez mais violentas, (p. 5). Assim é que, no período que vai de 1948 a 1951, por exemplo, há especialmente na África do Sul, uma série de medidas que solidificam o “apartheid”:

— os direitos eleitorais concedidos aos indianos em 1946 são abolidos, anunciando o governo a intenção de repatriá-los;

— em 1950 é adotado o “Population Registration Act”, que obriga ao registro a população, de acordo com o grupo racial a que pertença;

— também em 1950, o “Group Areas Act”, que divide o território em zonas separadas onde só podem viver e trabalhar os membros de um mesmo grupo social;

— e, encerrando esta pequena mostra que corrobora a afirmação de ENUGA S. REDDY, em 1951 adota-se o “Separate Representation of Voters Act”. As pessoas de cor estão alijadas das listas eleitorais *comuns* e todos os representantes eleitos por eles, devem ser brancos.⁽²⁾

(1) As referências históricas deste trabalho, em sua maior parte, foram calcadas no artigo de JOSÉ MARIA NUNES PEREIRA: “As Raízes do Apartheid” e no de A. MANGUNTE LUKELE. “África do Sul — Distensão Branca e Libertação Nacional” ambos publicados nos Cadernos Cândido Mendes — Estudos Afro-Asiáticos, nº 1, jan.-abr./1978.

(2) Commission Internationale de Juristes. *L’Afrique du Sud et la Primauté du Droit*. 1961, Genève, p 13.

Citamos apenas algumas leis para não nos alongarmos muito, pois poderiam compor a lista centenas de outras que marcam profundamente, por suas conseqüências desumanas, até que ponto pode ir a política do “apartheid.” Seria o caso, só para ilustrar, de mencionarmos mais duas: “Mixed Marriages Act”, proibição do casamento entre pessoas de raças diferentes, e o “Immorality Amendment Act”, tornando ilícitos todos os contatos sexuais entre brancos e pessoas de cor ou asiáticas.

Desde 1946 a ONU, diz o articulista, começa a se preocupar com o problema da discriminação racial na África do Sul. Primeiramente através de apelos, confiando na pressão da opinião pública mundial. Entretanto, se os apelos não foram atendidos serviram para reunir os Estados-membros no entendimento da competência da ONU para lidar com a situação sul-africana. Mas é a partir de 1960, após o processo de descolonização da África, que a África do Sul se torna cada vez mais um corpo estranho dentro do próprio Continente.

A repressão, por isso mesmo, cresce em violência com o sacrifício do povo em 1959, em Windoeck, quando a polícia abriu fogo sobre manifestantes contra medidas de expulsão e segregação e, em 1960, em Shaperville, quando se repetiu o incidente, desta vez num protesto contra as “pass laws”.

É nesse ano (1960) que o Conselho de Segurança aborda pela primeira vez o problema e a Assembléia Geral aprova a “Declaração sobre a concessão de independência aos países e povos coloniais”, proclamando a necessidade da extinção de todas as formas de colonialismo. A exigência de aplicação de sanções à África do Sul, feita pelos outros países africanos, sobretudo no que tange a fatores econômicos, evidencia uma dura verdade: enquanto puder manter boas relações com os seus principais comparsas econômicos ocidentais, a África do Sul terá sempre condições de dar pouca atenção às resoluções das Nações Unidas, (p. 6)

Por outro lado, a 6 de dezembro de 1962, a Assembléia Geral aprovou resolução em que pedia aos Estados-membros para romperem relações diplomáticas e econômicas com a África do Sul, não mais lhe fornecendo armas e munições. O que se viu foi a omissão dos Estados grandes fornecedores e clientes daquele país, que votaram contra ou se abstiveram. Também o Conselho de Segurança, segundo assevera REDDY em seu artigo, decidiu, em 1963-1964, recomendar o embargo do fornecimento de armas mas não se conseguiu chegar a um acordo sobre o tipo de sanção que o tornasse obrigatório (p. 6).

Enquanto isso a África do Sul desafia ainda mais a ONU quando, em 1966, ao decidir a Assembléia Geral pôr fim ao seu mandato sobre a Namíbia, nega-se a sair deste território apesar da recomendação daquele órgão e do Conselho de Segurança de que fossem adotadas medidas para o cumprimento daquela decisão.

Neste resumo do artigo que nos propomos analisar ficam evidenciados dois importantes fatores:

— que a ONU, através de suas resoluções e recomendações, não teve força suficiente para reprimir o apartheid’;

— que o “apartheid” e o problema de sua extinção, está francamente vinculado a problemas econômicos internos e externos.

A esses dois pontos passaremos a nos reportar agora.

A ONU E A COMPETÊNCIA DE SEUS INSTRUMENTOS PARA A SOLUÇÃO DO PROBLEMA DO “APARTHEID”

Não se pode negar à ONU o peso político que ela de fato tem, mas deve-se analisá-la, especialmente no caso presente, quanto aos mecanismos que lhe são concedidos pela sua Carta, para uma ação de caráter mais duro e desafiador aos Estados renitentes em aceitar sua intervenção. Já dizia ARAÚJO CASTRO ⁽³⁾ que os princípios e objetivos da Carta haviam sido concebidos com vistas ao futuro e que sua validade era indiscutível, tanto em 1945 quanto nos dias atuais, apesar de que, no seu todo, temos que aceitá-la como um reflexo dos pontos de vista e interesses das principais potências vitoriosas na Segunda Guerra Mundial. Visava, acima de tudo, consolidar o quadro político e estratégico de 1945. Pensava-se, pois, no congelamento do poder mundial com base no “status quo” vigente àquela data. Entretanto mudou a conjuntura mundial e, se a validade dos princípios permanece imutável, os instrumentos para a ativação daquilo a que se propõe a ONU parecem despidos da (orça que seria necessária para alcançar os objetivos propostos pela Carta.

(3) CASTRO, J. A. de Araújo. Fundamentos da Paz Internacional: Balanço de Poder ou Segurança Coletiva. In: *Documentação e Atualidade Política*, n° 2, janeiro/março 1977, Centro Gráfico do Senado Federal. pp. 5-14.

Cabe, neste momento, a indagação: até que ponto haveria a obrigatoriedade do cumprimento desses instrumentos pelos Estados-membros?

Para aclararmos melhor a questão, é necessário estabelecermos a diferenciação entre estes vários instrumentos.

Temos, em primeiro lugar, a *resolução*, termo usado para designar genericamente determinados atos emanados da Assembléia Geral, compreendendo manifestações de vontade, de alcance e natureza diversos, tendo a prática da organização os consagrados tanto para aludir a atos considerados obrigatórios, como aqueles não obrigatórios, não levando em conta seu conteúdo.⁽⁴⁾

Parte da doutrina, diz REY CARO, parece estabelecer e entre *resolução* e *recomendação* uma relação semelhante a de gênero-espécie. Por outro lado, um memorando do Escritório de Assuntos Jurídicos da Secretaria Geral, assinala que:

a) *declaração*, na prática das Nações Unidas, é um instrumento formal e solene, adequado para aquelas raras ocasiões em que se enunciam princípios de grande e duradoura importância. São mais solenes que as *recomendações* e, sendo também mais raras, enunciam princípios considerados como muito importantes, ainda que não assinaladamente jurídicos. Não estão destinadas a um determinado Estado, mas se dirigem a todos os membros da Comunidade internacional.⁽⁵⁾

b) *recomendações*, deduz-se de imediato, são de aspecto menos formal, mas não há evidências de uma diferença do estrito ponto de vista jurídico entre ambas, no sentido prático das Nações Unidas.

Afirma REY CARO que elas podem levar à observação de uma determinada conduta ou uma abstenção, sem que tragam uma obrigação jurídica para o cumprimento do que prescrevem.

A obrigatoriedade do cumprimento desses instrumentos, fator importante quando se analisa o artigo sobre a ação das Nações Unidas contra o apartheid, é discutível envolvendo aspectos os mais variados. A doutrina,

(4) CARO, Ernesto J. Rey. La competencia legislativa de la Asamblea General de las N. Unidas. In: *Boletim della Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Anos XL-XLI: 25-58. Enero 1976-Diciembre 1977.

(5) Idem, p. 32.

entretanto, parece desenvolver a idéia de que uma recomendação importa mais numa sugestão, convite para a adoção de um determinado comportamento, sem a intenção de obrigar no sentido de impor uma obrigação jurídica a seus destinatários.⁽⁶⁾ Revela REY CARO que a terminologia consagrada na prática das recomendações da Assembléia Geral é a que “convida”, “pede”, “exorta”, “recomenda”, “espera com interesse”, “faz um chamamento”, o que já faz com que possamos determinar um valor de ordem moral irrecusável, ou de ordem política. Vale assinalar, que a amplitude de assuntos abordados nas declarações ou recomendações traz em si o inconveniente de impossibilitar a enunciação de regras gerais sobre seu valor jurídico.

Devemos notar que, de acordo com o sistema da Carta, a Assembléia Geral não possui faculdades legislativas, manifestando-se seu poder normativo externo através das recomendações, resoluções e declarações que são despidas de força obrigatória. Tal foi a interpretação da Corte Internacional de Justiça quando, no caso do Sudoeste Africano, afirmou concretamente a falta de obrigatoriedade das resoluções:

“A força persuasiva das resoluções da Assembléia Geral pode ser, certamente, muito considerável, mas essa é outra questão. Opera no nível político, não no nível jurídico; não converte estas resoluções em juridicamente obrigatórias”.⁽⁷⁾

As atitudes, tomadas pelas Nações Unidas contra o “apartheid” e apontadas por ENUGA S. REDDY carecem de força, isto é, de um poder obrigatório. Evidente que esta é uma discussão que não se esgotará no âmbito da análise de um artigo, mas serve para corroborar as palavras de ARAÚJO CASTRO no que diz respeito aos mecanismos de que se serve a ONU para tentar impor determinado comportamento a seus Estados-membros. Eles foram criados voltados para o passado e não visando o futuro e tinham por objetivo evitar uma nova guerra mundial. A idéia essencial, à época, era a paz e não a justiça. Dentro desse raciocínio, mesmo o Conselho de Segurança com seus mecanismos cada vez mais enfraquecidos face à ordem internacional vigente, não mais se adapta ao momento atual, pois as relações internacionais não mais estão congeladas dentro de determinadas estruturas de poder.⁽⁸⁾

(6) CARO, Ernesto J. Rey. Op. cit. p. 34.

(7) Idem. Op. cit. p. 44.

(8) CASTRO, J.A. de Araújo. Op. cit. p. 6.

Assim, por mais que se esforce a ONU, ela terá sempre a sua atuação prejudicada pela inoperância de seus instrumentos atuais.

O “APARTHEID” E SUA VINCULAÇÃO AOS PROBLEMAS ECONÔMICOS INTERNOS E EXTERNOS

Além da impropriedade dos instrumentos utilizados pela ONU para tentar reprimir o “apartheid” a Organização vai esbarrar em nítidos problemas de conotação econômica, tanto em âmbito externo quanto no âmbito interno, isto é, dentro da própria África do Sul. Isto, para nós, se apresenta como dado importantíssimo, não só como “justificativa” da manutenção do “apartheid” mas também como um dos principais motivos pelos quais as resoluções da ONU deixam de encontrar a esperada ressonância.

Se a maioria dos países rompeu relações diplomáticas com a África do Sul, ou recusou estabelecê-las, pelo menos vinte e um países, afirma REDDY (p. 6), mantêm representantes diplomáticos e entre eles se encontram seus principais aliados econômicos. Assim, um embargo econômico ou de envio de armamentos para aquele país lhes trará grandes prejuízos.

Entre os parceiros econômicos mais importantes da África do Sul vamos encontrar não só países que compõem o Mercado Comum Europeu, como também os Estados Unidos da América do Norte, Israel, e até mesmo o Brasil.

No caso brasileiro as relações comerciais começaram a crescer em importância a partir do governo Costa e Silva. Entre 1970 e 1973, nas trocas globais entre o Brasil e o Continente Africano, a parte sul-africana foi estimada em um terço (1/3) das exportações. ⁽⁹⁾

Podemos assim vislumbrar as dificuldades que encontra a ONU para conciliar os interesses da Organização no combate ao “apartheid”; quando entre seus próprios membros tem transgressores de suas resoluções.

Vamos agora enfocar a nossa afirmação, feita anteriormente, de que a extinção do “apartheid” está vinculada a problemas da economia interna da África do Sul, o que enfraquece substancialmente as ações partidas do exterior, que vão encontrar as barreiras do sistema de produção vigente naquele país.

(9) MARTINIÈRE.Guy. *La Politique Africaine du Brésil (1970-1976)*. In: La Documentation Française n° 4474. 1978, pp. 11-13.

Voltando na história, vemos que a economia bôer era essencialmente agropecuária mas, com a exploração das minas pelos ingleses, ela teve que sofrer uma reestruturação financiada pelos britânicos, que acabou por se fazer seletiva, excluindo os setores mais fracos da economia bôer. Assim, os fazendeiros marginalizados acabaram por ter que trabalhar também nas minas, fazendo concorrência com o negro urbanizados, sem ligações tribais.

Esta invasão do trabalho mineiro pelos brancos acabou por fazer com que crescesse a pressão sobre o governo a fim de impedir que a concorrência do trabalho negro fizesse baixar os níveis salariais. Estabeleceu-se então um salário mínimo para qualquer mineiro, impedindo-se o pagamento de salários mais baixos aos negros do que aos brancos.

Por volta de 1922 foi estabelecido o que se denominou de “Job Reservation”, ou “reserva de emprego”, através da “barreira da cor” ou “Color bar”, isto é, ficava assegurado aos mineiros brancos o monopólio das atividades qualificadas bem como o das semi-qualidades.⁽¹⁰⁾

Igualmente, conseguiram os trabalhadores brancos a aprovação do “Apprenticeship Act” tornando a aprendizagem profissional exclusiva dos brancos, o que passou a determinar a ampliação do “Job reservation” aos outros setores da vida industrial da África do Sul já que antes era limitado às minas. Desta forma diminuiu-se ainda mais, as possibilidades de trabalho dos homens de cor.

Em 1923, surge o “Native Areas Act” que restringiu a permanência dos africanos em determinadas áreas, zonas especiais dos subúrbios (locations) diretamente vinculadas às necessidades locais da mão-de-obra negra.

Pode-se afirmar ser este um aspecto essencial do apartheid, pois as restrições desse tipo já vem desde 1913, através do “Native Land Act”, que fixou o direito dos africanos à propriedade e permanência apenas nas reservas, limitando-lhes a liberdade de circulação e residência.

No total, hoje em dia, 13% do território nacional é reservado aos africanos que constituem 3/4 da população enquanto 87% é reservada aos brancos.⁽¹¹⁾

(10) PEREIRA, José Maria Nunes. *As raízes do apartheid*. In: Cadernos Cândido Mendes. Estudos Afro-Asiáticos. Rio, jan. abr./1978, pp. 29-30.

(11) JACOBS, Gideon. Hazards of the Homeland Policy. In: *South African Dialogues*. Johannes-burg, McGraw-Hill Book Company, 1972. p. 165.

E necessário que esclareçamos que essas áreas reservadas aos locais, hoje chamadas de “bantustans”, são pouco férteis em sua maioria.

Tem o governo a pretensão de que esses territórios atinjam, aos poucos, a independência, como o Transkei em 1976, mas as dificuldades políticas, econômicas e culturais são de tal ordem que, por longo tempo, impedirão este desejo.

O significado da palavra “apartheid”, dentro da língua “afrikans”, é separação. Segundo o ex-Primeiro Ministro Verwoerd, “significa que cada homem deve ter seu lugar próprio”.

Trata-se, evidentemente, de uma ideologia expressada através de todo o sistema político-jurídico da República, isto é, através de todas as instituições do Estado, com a finalidade de permitir não só o controle total do poder pela minoria na África do Sul mas, igualmente, a organização e o controle da mão-de-obra negra, tornando-a barata e facilmente encontrável no local, tempo e quantidades desejadas pelo sistema.

Os “bantustans” transformam-se assim em verdadeiros reservatórios de mão-de-obra barata, encontrada sempre de maneira fácil e controlada através do “passe”, espécie de carteira onde se anotam identidade, raça, etnia, local de trabalho e residência, trabalhos permitidos, sanções policiais sofridas, referências patronais, etc. ⁽¹²⁾

São territórios fragmentados, situados entre as terras dos brancos, pertencendo cada uma a diferente grupo étnico, o que talvez impossibilite a formação de uma consciência nacional africana.

As reservas não dão aos negros condições de sobrevivência e, diz JOSÉ MARIA NUNES PEREIRA em artigo já citado, 60% da população de cor está sob a economia branca, quer trabalhando nas minas, nas fazendas, ou indústrias.

O aumento dos conflitos é inevitável, quando se sabe que os negros se concentram na periferia das cidades ou nos grandes guetos, como Soweto e Alexandra.

Por outro lado, a alternativa mais interessante para a solução ou redução dos conflitos, estaria no estabelecimento de indústrias próximas aos “bantus-

(12) PEREIRA, José Maria Nunes. Op. cit. p. 32.

tans”, mas as dificuldades seriam a antieconomicidade, já que nem sempre aqueles territórios estão próximos à áreas produtoras de matéria prima ou dos centros consumidores, e o perigo de se proporcionar o crescimento interno nos “bantustans”, o que faria desmoronar toda a estrutura de mão-de-obra farta e barata.

Nessa rápida passagem pela estrutura das relações de trabalho existentes na África do Sul, podemos sentir porque é necessária a manutenção do “apartheid”.

É um sistema que não apareceu casualmente e nem serão algumas transformações que mudarão suas características.⁽¹³⁾

Há uma intrincada rede de diplomas legais abrangendo desde a proibição de casamentos mistos, intercâmbio sexual entre pessoas de cores diferentes, classificação racial a partir de um exame genealógico a fim de evitar-se o “passing” (passagem de mestiços aparentemente brancos pela barreira da cor, quando da transferência de província), até o “Group Areas Act”, de 1950, que estabelece regiões distintas para cada grupo racial, ou cada nação banto, proibidos qualquer tipos de intercâmbio quer de comércio, ou posse de bens em áreas distintas das que lhes são reservadas, e muitos outros mais. Todas essas leis, em última análise, impondo a ideologia do “apartheid” afirmam-na e asseguram a sua existência.

Por tudo que acabamos de expor, não acreditamos que se modifique a situação implantada sem lutas, apesar de o Primeiro-Ministro atual ter proposto algum abrandamento na imposição de certas leis.

O artigo de ENUGA S. REDDY, nos dá um apanhado bastante elucidativo das ações da ONU para a resolução dos problemas do extremo sul do Continente Africano.

O autor se posiciona, de certa forma, num sentido bastante crítico e realista já que não deixa de analisar a pouca receptividade das iniciativas da Assembléia Geral e mesmo do Conselho de Segurança da ONU, vinculando-as aos problemas gerados pelas ligações econômicas entre a África do Sul e os outros Estados-membros.

(13) AMADOU MAHTAR MBOW. Discurso pronunciado na Conferência Mundial conferência contra o Apartheid Lagos, Nigéria, 1977. In: *O Correio da Unesco*, janeiro 1978, ano 6. n° 1, p. A.

De qualquer modo, a ação que vem sendo desenvolvida pelas Nações Unidas, se não conseguiu remover o “apartheid” adquiriu relevância na medida em que logrou unir um número significativo de países, engajando-os na luta pela tentativa de isolamento dos regimes minoritários com a finalidade maior de se evitar um conflito grave, como uma guerra racial, de conseqüências imprevisíveis.

Se os instrumentos e mecanismos de que dispõe a ONU *não* são de uma eficiência a toda prova, têm servido, entretanto, para alertar a consciência dos povos do mundo inteiro de que os regimes minoritários tenderão a um isolamento cada vez mais acentuado, pela conscientização de todos os países dos males que podem advir desse tipo de governo.

Acentua-se, infelizmente, cada vez mais a evidência, como bem afirma ENUGAS. REDDY, de que, enquanto o governo da África do Sul permanecer inflexível em suas posições opondo-se às mudanças necessárias, não haverá nenhuma garantia de paz na região.

BIBLIOGRAFIA

1) CARO, Ernesto J. Rey. La Competência Legislativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Efectos Jurídicos de las Resoluciones. *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Anps XL-XLI: 25-58. Enero 1976-Diciembre 1977.

2) CASTANEDA, Jorge. Valeur juridique des résolutions des Nations Unies. *Recueil des Cours*. Académie de Droit International. 1970. Tome 129.

3) COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES. *L'Afrique du Sud et la Primauté du Droit*. Genève. 1961.

4) JACOBS, Gideon. Hazardsof the Homeland Policy. In: *South African Dialogues*. Johannesburg, Mc-Graw-Hill Book Company, 1972.

5) LUKELE, A. Mangunte. África do Sul — Distensão branca e libertação nacional. In: *Cadernos Cândido Mendes — Estudos Afro-Asiáticos*. Rio, jan.abr./1978.

6) MARTINIÈRE, Guy. La Politique Africaine du Brésil. (1970-1976). In: *Problèmes D'Amérique Latine. Notes et Etudes Documentaires*. XLVIII.

7) PEREIRA, José Maria Nunes. As raízes do apartheid. In: *Cadernos Cândido Mendes* — Estudos Afro-Asiáticos. Rio, jan.abr./1978.

8) RELATÓRIO DA COMISSÃO ESPECIAL CONTRA O APARTHEID. *Relações entre Israel e a África do Sul*. 1976.

9) RUBIN, Leslie. África do Sul: realidade e ficção. In: *Correio da UNESCO*, janeiro de 1978, n? 1.