

# A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO JACOB ZUMA: ASSOCIAÇÃO OU DISSOCIAÇÃO?

*Chris Landsberg<sup>1</sup>*

## **Introdução**

Como a África do Sul se aproxima do aniversário de terceiro ano do governo Jacob Zuma, é um momento oportuno para mapear algumas de suas trajetórias políticas. Neste ensaio, discutirei a política externa e os objetivos estratégicos dessa administração, com a avaliação de suas prioridades diplomáticas dominantes. O ex-presidente, Thabo Mbeki, possuía uma narrativa de política externa claramente articulada e altamente ambiciosa, da qual o novo presidente Jacob Zuma alegaria divergências. No entanto, quando o novo presidente finalmente conseguiu costurar sua política externa, ele acabou por se apoiar naquela formulada pelo próprio ex-presidente Mbeki. Além disso, a política externa de Zuma, como está escrita no papel, guarda pouca semelhança com a que está sendo implementada. Isso, juntamente com querelas e acusações de fraqueza de liderança da atual administração, implica em um elemento de confusão, cujas raízes podem ser encontradas na transferência de poder entre os dois líderes. Neste sentido, pode-se dizer que a política externa da África do Sul foi “Polokwanizada”, uma referência às tensões entre o ex-presidente Thabo Mbeki e seu sucessor Jacob Zuma, e às implicações desta disputa sobre a política, em geral, e a política externa, em particular.

## **A agenda da política externa do governo Zuma**

Enormes expectativas receberam o atual governo sul-africano na 52ª Conferência Nacional do Congresso Nacional Africano (CNA) em Polokwane, em 2007. Isso pelo menos entre os partidários da facção que tomou de Thabo Mbeki o controle do partido e o entregou a Jacob Zuma. Muitas dessas expectativas giravam

---

<sup>1</sup>Por Chris Landsberg, Professor do Departamento de Política, Universidade de Johannesburgo. (austral@ufrgs.br)

em torno da ideia de que o golpe democrático ocorrido na política sul-africana traria não apenas uma mudança de personalidades, mas de políticas reais (Landsberg, 2011, p. 246).

Mbeki havia seguido uma abordagem fundada em quatro objetivos estratégicos, na qual ele procurou combinar políticas externa e interna (Landsberg, 2006, p.256). A chamada ‘Agenda Africana’; a cooperação Sul-Sul; o diálogo Norte-Sul; e questões socioeconômicas e político-securitárias; todos esses pontos incorporaram o movimento do país na era pós-*Apartheid* que buscava combinar crescimento interno com a substituição do isolamento internacional por meio de ligações continentais e ultramarinas e de uma abordagem em direção à governança global (Landsberg, 2006, p.257).

Foi neste contexto que, em agosto de 2009, foi anunciado um *Plano Estratégico de Médio Prazo para Guiar o Programa Governamental para o Mandato Eleitoral no período de 2009-2014*<sup>2</sup>. Esse plano sinalizou que a administração de Zuma defenderia a sua política externa sob a vasta rubrica da “Busca pelo Progresso Africano e do Reforço da Cooperação”. O governo ergueu uma série de pilares, marcadamente similares àqueles de Mbeki, nomeadamente:

- (1) preencher a lacuna entre política interna e externa, ou os chamados interesses nacionais;
- (2) promover a integração da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC)<sup>3</sup>;
- (3) priorizar o continente africano através do "Avanço Africano" (*African advancement*);
- (4) fortalecer as relações Sul-Sul;
- (5) melhorar as relações estratégicas com o Norte;
- (6) reforçar as relações políticas e econômicas, e
- (7) participar do sistema global de governança.

---

<sup>2</sup> *Medium-term Strategic Framework to Guide Government's Programme for the Electoral mandate Period 2009-2014.*

<sup>3</sup> *Southern African Development Community*

O cimento destinado a unir o edifício que estes pilares deveriam suportar foi manifestado como ‘interesse nacional’, mas logo se tornou aparente que as fundações em si poderiam não ser capazes de suportar o peso deste edifício. Para os observadores críticos, logo se transformou em uma questão central o fato de se estes objetivos de política externa representaram uma mudança acentuada, ou apenas um reforço dos perseguidos por Mbeki, e porque houve tantas variações e divergências na sua implementação. Se Zuma quis divergir da agenda de Mbeki, por que ele a adotou em primeiro lugar? Alternativamente, teria Zuma sido pego entre os reformadores entusiastas que o colocaram no poder e os poderes reais capazes de colocar a sua política em prática?

### **Dos Assuntos Externos às Relações Internacionais e Cooperação**

Em uma das primeiras medidas anunciadas pela Ministra Nkoana-Mashabane, de acordo com a resolução adotada pelo Congresso Nacional Africano em Polokwane, o nome do departamento responsável pela gestão e coordenação da diplomacia e da política externa da República mudaria de Departamento de Assuntos Externos (DFA) para Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO). A ideia por trás disso era a de sinalizar a intenção do governo Zuma de introduzir um novo estilo e uma nova abordagem para a condução dos assuntos externos. A ênfase agora estava na colaboração e na atitude não-hegemônica que apregoava o chamado ‘balanceamento suave’, no qual as táticas de intimidação dos sucessivos governos do *Apartheid* haviam sido substituídas por acordos com as potências estrangeiras visando um reconhecimento mútuo e os interesses de cada parte.

Em seu primeiro discurso público como nova Ministra, Nkoana-Mashabane explicou o raciocínio por trás da mudança do nome, afirmando que se destinava a "refletir o novo foco que nosso governo deseja colocar sobre as parcerias e sobre a cooperação para o desenvolvimento". Em um discurso na Conferência dos Chefes de Missão do DIRCO, em agosto de 2009, ela expandiu essa motivação quando afirmou que "foi em grande parte influenciada por tendências internacionais que obrigam os Estados a pôr ênfase na cooperação ao invés da competição, e na colaboração ao invés do confronto". A Ministra foi além, realçando que "a natureza globalizada do mundo exige que os Estados continuem a criar melhores formas de cooperação entre si" (Nkoana-Mashabane, 2009a).

Outra motivação por trás da mudança no nome do Departamento relaciona-se à tentativa de redução da lacuna entre os assuntos nacionais e estrangeiros, mas

também como forma de desmistificar o último e torná-lo acessível ao público. Nas palavras da Ministra, "uma das áreas importantes do nosso trabalho será fazer com que os sul-africanos estejam cientes do trabalho do Departamento. Neste sentido, pretendemos reforçar as nossas iniciativas de diplomacia pública e aumentar o nível de nosso compromisso com os sul-africanos em assuntos de política externa". E para ganhar o apoio da população, ela afirmou, "nosso trabalho precisa ser conhecido e compreendido pelos sul-africanos de todos os estratos". Isso exigiria "uma maior clareza e um maior foco no papel do Departamento e no cumprimento de nossas prioridades nacionais através de parcerias internacionais e de cooperação" (Nkoana-Mashabane, 2009b). A Ministra estava implicitamente reconhecendo que havia a necessidade de o governo melhorar suas estratégias de aproximação entre a política externa e interna. Havia, no mínimo, uma expectativa de que o governo comunicasse para o público doméstico de forma mais eficaz as lógicas que sustentavam a sua política externa.

Durante o seu *Programa de Divulgação* na Universidade de Limpopo em outubro de 2009, a Ministra articulou uma visão de interesse nacional que desafiou a noção realista de poder e de dominação, preferindo uma noção que envolveria cooperação e parceria, e reconheceu a sua complexidade. Este versátil adesivo, "interesse nacional", reuniu as "ambições e objetivos do país; os quais estão relacionados com a sobrevivência do Estado, estendendo-se à sua busca por riqueza, crescimento econômico e poder". O DIRCO anexou grande valor para o balanceamento suave, estabelecendo uma conexão muito próxima entre política externa e a interna:

Nós não acreditamos que o sistema internacional é caracterizado pela anarquia e que os Estados têm de se esconder atrás da capa de sua soberania e focar estritamente na busca de seu interesse nacional. No esquema dos interesses nacionais da África do Sul, os Estados podem trabalhar juntos em torno de uma agenda global comum e de valores compartilhados por um mundo melhor. (Nkoana-Mashabane, 2009c).

No entanto, se essa retórica se destina a sinalizar uma mudança fundamental na política do novo governo, ela teria que ir mais longe do que uma mudança nominal. Examinadas de perto, tanto a presidência de Mandela quanto a de Mbeki há muito denunciaram as abordagens hegemônicas para assuntos internacionais em favor de promessas públicas de cooperação e de construção de parcerias. No continente africano, em especial, a "nova África do Sul" adotou de forma consistente uma postura de parceria, ao menos em uma tentativa de tranquilizar seus vizinhos sobre suas boas intenções, e anunciando que pretendia ser um parceiro pacífico e confiável, que não se empenharia em perseguir seu próprio interesse à custa daqueles países.

## Estabelecendo uma Agência Sul-africana de Desenvolvimento

Mas, além da mudança de nome, o que mais havia de novo? Outra ideia noticiada pelo novo governo de Zuma foi o estabelecimento de uma Agência Sul-Africana de Parceria e Desenvolvimento (SADPA)<sup>4</sup>, com o objetivo de promover parcerias para o desenvolvimento. Segundo a Ministra Nkoana-Mashabane (2009c), o novo governo pretendeu reunir o trabalho de vários departamentos em uma unidade administrativa mais ágil. A visão que emanava de Pretoria-Tshwane era de integração entre "cooperação", "coordenação" e "coerência". Em agosto de 2009, a Ministra confirmou que a SADPA estava operacional, e iria "contribuir para a capacidade e o fortalecimento institucional, bem como apoiar o desenvolvimento de recursos sócio-econômicos e humanos" (Nkoana-Mashabane, 2009c).

No entanto, embora a ideia da SADPA tenha sido apresentada para trazer ordem ao caos anterior, não produziu novidade alguma. O primeiro exemplo concreto que traduz essa visão cooperativa em um programa de ação já havia sido estabelecido por Mbeki para transformar a África do Sul em um país doador virtual, disposto a colocar recursos substanciais à disposição do "Renascimento Africano". Isso também se destinava a combater a hegemonia ocidental sobre o continente, e sinalizava para os parceiros continentais que as relações neocoloniais deveriam ser desafiadas. Em 2000, passado apenas um ano de presidência de Mbeki, a África do Sul estabeleceu o Fundo para o Renascimento Africano e a Cooperação Internacional<sup>5</sup> (ARF, 2000, Act 51, seção 2), tornando-se efetivamente um país doador africano, capaz de influenciar a política continental de forma mais direta. O país revertera o escopo do Fundo de Empréstimo para a Cooperação Econômica<sup>6</sup> (Lei 68 de 1968), que havia sido utilizado pelo Estado do *Apartheid* para atrair os Estados africanos relutantes a cooperar. Em termos de estrutura, o ARF estava sob o controle do Diretor-Geral de Assuntos Externos. Fundos para projetos eram desembolsados após a aprovação do Diretor-Geral ou do próprio Ministro dos Assuntos Externos (DFA, 2008).

O Departamento de Assuntos Externos (DFA) também poderia recorrer aos seus próprios recursos departamentais e reclamar a sua devolução após aprovação do Ministro das Finanças. Empréstimos ou assistência financeira eram concedidos em conformidade com acordos celebrados entre o país em questão e o Ministro Sul-Africano de Assuntos Externos. A ajuda concedida estava sujeita aos termos e condições estabelecidos pelo país beneficiário e pelo Ministro, e em todos os casos em

<sup>4</sup> *South African Development Partnership Agency*

<sup>5</sup> *African Renaissance and International Co-operation Fund*

<sup>6</sup> *Economic Co-operation Loan Fund*

consulta com o Ministro das Finanças (DFA, 2008). Um comitê consultivo foi criado para gerir o Fundo, e foi lhe dada a tarefa de fazer recomendações ao Ministro sobre o desembolso de fundos através de empréstimos e ajuda financeira aos demais países. O ARF impulsionou efetivamente a África do Sul no sentido de desafiar a hegemonia dos doadores estabelecidos. Seu objetivo era "promover a cooperação entre a República da África do Sul e outros países através da concessão de empréstimos e/ou concessão de apoio financeiro para projetos de desenvolvimento em outros países". O fundo fora estabelecido para promover "de um modo pró-ativo" as seis áreas prioritárias que seguem (DFA, 2008):

- (1) Cooperação entre a República da África do Sul e outros países, em particular países africanos
- (2) Promoção da democracia e da boa governança
- (3) Prevenção e resolução de conflitos
- (4) Desenvolvimento socioeconômico e integração
- (5) Assistência humanitária
- (6) Desenvolvimento de recursos humanos

Em 2007, o ARF havia construído um forte histórico de financiamento multilateral e bilateral na África. Naquele momento, o governo reconheceu a necessidade de desenvolver para a República um programa político de ajuda ao desenvolvimento. O palco estava armado para a África do Sul se tornar um doador de pleno direito que competiria e desafiar os doadores estabelecidos na África. O DFA e o Tesouro haviam tomado a dianteira em 2005 ao trabalhar em uma estratégia para transformar o ARF no, mais coerente, Programa e Fundo de Assistência para o Desenvolvimento da África do Sul<sup>7</sup>, enquanto um memorando detalhado do Gabinete foi preparado para enunciar os seus princípios (DFA, 2008). A África do Sul participou do chamado "mecanismo do Clube de Paris", que focou a atenção no fluxo de ajuda, na reforma substancial de políticas de ajuda obsoletas e ineficazes e na gestão que favorecesse o apoio orçamentário em oposição à ajuda condicionada (*tied aid*). Uma avaliação global do progresso foi feita em questões tais como o alcance dos indicadores da Declaração de Paris. O governo Mbeki foi tão sério sobre jogar no nível estratégico de financiamento que explorou a ideia de

---

<sup>7</sup> *Development Assistance Fund and Programme for South Africa*

dobrar a ajuda à África até 2010, e programou para 2015 a alocação para a ajuda de não menos de 0,7% da renda anual.

O documento de 2007 sobre a estratégia de como se tornar um Estado doador considerava tanto o financiamento multilateral e como o bilateral, e admitiu que o último exigiria ampla infraestrutura, a fim de garantir a sua eficácia. A África do Sul precisaria trabalhar para reforçar essa infraestrutura, e teria que aprender com o Departamento Britânico de Desenvolvimento Internacional (DFID), a GTZ da Alemanha, a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA), os doadores escandinavos e outros. Se fosse bem sucedido como um país doador estaria então em posição de influenciar a OCDE e o Clube de Paris, para garantir que a ajuda se torne mais alinhada com as agendas nacionais de desenvolvimento dos países em desenvolvimento, e ao mesmo tempo fazer campanha para uma redução da ajuda condicionada. A efetivação desse projeto daria a África do Sul uma voz para pressionar por maiores níveis de ajuda a serem alocados para o continente e para outros países em desenvolvimento e economias emergentes.

A questão sobre quão longe esta política foi continuada por Zuma e quão longe ela foi substituída por uma nova está intimamente relacionada com a crescente preocupação com o compromisso do governo em realizar o objetivo de estabelecer a sua agência em meio a uma recessão econômica global, bem como atender aos desafios socioeconômicos domésticos. Assim como está em uma grande crise de provimento de serviços, o governo do CNA enfrenta ataques de sua base tradicional de apoio, os sindicatos, e atualmente está travando bloqueios com a mídia, enquanto tenta amordaçar a liberdade de expressão em uma vã tentativa de impedir a divulgação de críticas do presidente e da corrupção generalizada que tem permeado todos os níveis do governo e do serviço civil.

À medida que a visão de Mbeki de um Renascimento Africano parece estar caindo no esquecimento, por causa do desejo pela nova elite dominante de se distanciar do ex-chefe de Estado, o governo tem mostrado poucos sinais de tornar operacional a sua agência de cooperação. Se e quando ele fizer isso, é duvidoso que será capaz de continuar a prosseguir os objetivos gerais promovidos pelo ARF, ou seja, a democracia e a boa governança, a prevenção e a resolução de conflitos; o desenvolvimento socioeconômico e a integração; a assistência humanitária e o desenvolvimento de recursos humanos. Mais provavelmente, ele terá de aperfeiçoar e racionalizar essas metas para algo menos ambicioso, talvez uma área nicho de construção do Estado democrático. Além disso, existem desafios político-institucionais, tais como onde situar a agência, seja como parte do DIRCO, como órgão estabelecido no Tesouro, ou como uma entidade em si separada. Qualquer que

seja a rota que o governo decida, uma coisa é certa, haverá a necessidade de existir um alto grau de cooperação entre DIRCO e uma série de outros departamentos, em especial da Presidência, o Tesouro, o Departamento do Comércio e da Indústria (DTI), o Departamento de Administração e Serviços Públicos (DPSA) e outros. O que mais preocupa é se o governo está realmente comprometido com a realização da meta ambiciosa de deixar de lado 0,7% do PIB para a ajuda externa, quando a sua própria população está manifestando inquietação crescente com o que é amplamente percebido, com ou sem razão, como governança caótica.

### **Buscando o Avanço Africano**

A dimensão-chave da política externa do governo Zuma, como foi o caso com Mbeki, tem sido a "priorização contínua do continente africano", buscada no âmbito de duas grandes áreas temáticas: a melhoria da integração política e econômica continental e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). No entanto, por trás da retórica da mudança, há mais uma vez uma nota de familiaridade. Estratégias que desfilam sob o rótulo de "Avanço Africano" revelam uma política que empresta profundamente a noção do governo de Mbeki de "Agenda Africana", como explicitado por Nkoana-Mashabane, quando anunciou que "a consolidação da Agenda Africana continua sendo central para os nossos objetivos de política externa" e que o novo governo "continuará a trabalhar para alcançar uma visão da África unida, pacífica e próspera" (Nkoana-Mashabane, 2009c).

Especulações também têm sido frequentes quanto ao futuro da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África<sup>8</sup> (NEPAD) na abordagem de tipo regador (destituída de um foco específico) para a política externa por parte dos políticos de Zuma. Veio como novidade quando o governo começou recentemente a afirmar em público que permaneceu comprometido com o NEPAD. Isso porque havia ficado em silêncio sobre esta questão na maior parte de seus primeiros três anos e porque corre o risco, como um Estado líder na formação do NEPAD, de se distanciar da política interna a favor de sonoras razões de política externa. Na prática ainda há muita incerteza sobre o futuro deste programa. Ao comprometer-se, relutantemente, com o NEPAD, e ao melhorar o clima regional para o crescimento e desenvolvimento, assim como inserir os requerimentos de desenvolvimento do continente na agenda global, o governo está demonstrando que continuará a usar os veículos de Mbeki, o Plano de Ação G8-África e o Fórum de Parceria com a África. No entanto, ele não

---

<sup>8</sup> *The New Partnership for Africa's Development.*

vai seguir o seu antecessor em anunciar esta, ou mesmo qualquer orientação política, como sendo de interesse nacional, a despeito de o NEPAD continuar sendo o principal quadro de referência para as relações intra-africanas e para a parceria da África com seus parceiros internacionais, como a Parceria Estratégica da África-União Européia (UE), o Fórum de Cooperação entre China e África (FOCAC), o G8, a Nova Parceria Estratégica África-Ásia (NAASP), e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Nkoana-Mshabane, 2009c). Amplamente considerada como um pouco mais do que uma tertúlia, é difícil ver como Zuma poderia convencer sua audiência interna dos benefícios de continuar membro desses grupos, mesmo se ele mesmo soubesse.

Esses temores refletem também na relação do governo com o Mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares<sup>9</sup> (APRM), cuja implementação ele inicialmente apoiou. Existem agora sérias dúvidas sobre o futuro deste instrumento de governança, e quase um ano depois de que Chris Stals deixou o cargo de representante sul-africano no Painel de Personalidades Eminentes, apenas no início de 2012 fomos informados que a presidente do CNA, Baleka Mbete, substituirá Stals cinco anos depois que ele abdicou da posição. Isso não demonstra uma boa liderança, somado ao fato de que há questionamentos sobre o futuro do mecanismo internamente e sobre a implementação do plano de ação. As tensões entre o governo e a sociedade civil a respeito do processo e das estruturas internos do APRM estão bem documentadas, mas as tensões e os problemas persistem, com ambos os lados tendo algumas respostas a dar sobre como eles pretendem restaurar a credibilidade do instrumento.

O governo Mbeki repetidamente enfatizou a necessidade de reforçar a União Africana (UA) e suas instituições dentro do contexto de debate da Grande África. Sobre o governo da UA, a sua posição foi a favor não dos Estados Unidos da África (USAf) de Gaddafi, mas da União dos Estados Africanos. Novamente, houve uma oportunidade para o governo Zuma ir além das deliberações cautelosas de seu antecessor e abraçar uma visão federal para o continente. No entanto, uma vez mais, seu compromisso declarado de apoiar o velho paradigma de construção de uma União de Estados Africanos e de continuar a trabalhar para o fortalecimento da UA e de suas instituições confederadas o colocou firmemente nos passos do homem cujo golpe de Estado tinha derrubado: “A África do Sul vai continuar a defender uma abordagem gradual e incremental, concentrando-se nas organizações regionais, como blocos de construção em direção ao Governo da União, a abordagem da África do Sul continua a se basear no entendimento de que “a União Africana é uma união

---

<sup>9</sup> *African Peer Review Mechanism.*

Estados soberanos e independentes”, e que as ações da UA “são contingentes sobre o mandato dos Estados membros” (Nkoana-Mashabane, 2009c). Não é de surpreender, à luz de tal dogma intelectualmente falido, que os problemas críticos enfrentados pelo continente e pelo país possam encontrar quaisquer soluções rápidas e de longo prazo.

De maneira característica, substituindo retórica por política substantiva, a política declarada ressaltou que iria, através de questões continentais e regionais, trabalhar em direção ao fortalecimento da democracia e do respeito pelos direitos humanos no continente Africano (Nkoana-Mashabane, 2009c). Basta lembrar aqui que o equilíbrio entre direitos humanos e justiça em relação a uma abordagem de segurança, paz e desenvolvimento tem sido uma tarefa difícil para este país alcançar no decurso dos últimos quinze anos.

Já existe muita expectativa nas mídias local e internacional de que o governo Zuma prosseguirá uma política externa pró-direitos humanos, mas isso resiste a um exame minucioso? A apresentação das expectativas, sem contar a sua execução, terá de ser cuidadosamente gerida, para que a política externa não se torne apenas outro pedaço de superficial discurso internacional de direitos humanos.

Em consonância com sua abordagem neofuncionalista, as estratégias da política externa de Mbeki compreendiam o fortalecimento da União Africana (UA) e das suas instituições, como parte essencial para o fortalecimento da unidade e do desenvolvimento da África. O governo de Zuma prometeu continuar a contribuir para os órgãos da UA, nomeadamente instituições financeiras, tais como o Banco Central Africano, o Fundo Monetário Africano e o Banco Africano de Investimento, bem como a Corte Africana de Justiça e a Corte Africana de Direitos do Homem e dos Povos. Como anfitriões do Parlamento Pan-Africano, a África do Sul considera ter "uma responsabilidade especial em assegurar que este órgão da UA goze de legitimidade e eficácia no seu mandato" (Nkoana-Mashabane, 2009c). As políticas salientam a necessidade de garantir os recursos necessários e o apoio político para concretizar estes objetivos, mas assim como com as promessas de crescimento econômico sustentado e equitativo no continente africano, isso mostra mais uma vez, como a Ministra de Relações Internacionais revelou em numerosas ocasiões, que a abordagem de desenvolvimento para a política externa é de fato semelhante à postura adotada pela administração Mbeki.

## A abordagem do governo Zuma para a resolução de conflitos em África

A administração de Zuma evitou usar a ideia evocativa e controversa da "diplomacia silenciosa" como um meio de promover a resolução de conflitos na África. Distanciar-se desse conceito controverso foi uma tentativa de mostrar uma ruptura entre a sua administração e a de Mbeki. Mas para além de ter se livrado do termo "silenciosa", na prática, a postura adotada por Zuma na resolução de conflitos foi semelhante à adotada pela administração de Mbeki. Em seu primeiro ano, Zuma já estava mostrando uma preferência pelas soluções não-confrontacionistas, acomodativas e mediadas para conflitos e guerras na África.

O governo Mbeki foi ativista na área da diplomacia para a paz, na reconstrução e no desenvolvimento pós-conflito. O novo governo se comprometeu a contribuir para a promoção da paz, segurança e estabilidade, entre outros meios, pela sustentação do envolvimento em operações de paz na África. Ele chegou a afirmar que a África do Sul ajudaria na reconstrução e no desenvolvimento do continente africano, especialmente em países em situação de pós-conflito, como República Democrática do Congo, Sudão, Burundi, Saara Ocidental e Zimbábue. Mas como e onde este foco se sustentaria?

Aqui poderia haver evidência de uma ruptura entre a política dos dois presidentes. Começando com as questões bilaterais, mais especificamente a escolha de Zuma por Angola como destino para sua primeira visita de Estado, realizada em agosto de 2009. Na ocasião o presidente foi acompanhado por 11 Ministros de gabinete, altos funcionários do governo e a maior delegação empresarial a acompanhar uma visita oficial de um Chefe de Estado sul-africano desde 1994. Zuma estava determinado a restabelecer a solidariedade com Angola, um país com o qual as relações tinham sido severamente tensionadas durante os anos Mbeki. Angola não gostava do status hegemônico da África do Sul na região, e o presidente angolano, José Eduardo dos Santos, nunca respondeu positivamente às iniciativas de Mbeki em direção a relações mais estreitas. Ao longo de quase uma década de seu governo, Mbeki falhou em sua tentativa de garantir uma visita oficial de seu homólogo angolano à África do Sul. Em 2007, o relatório *Browse Mole Intelligence Report* foi vazado pela agência de combate ao crime organizado da República, os 'Escorpiões' (*Scorpions*), contendo alegações graves contra o presidente angolano e acusando-o de ter apoiado um complô para derrubar Mbeki, fornecendo apoio financeiro e político para a campanha do vice-presidente do CNA Jacob Zuma para substituí-lo como chefe de Estado (Mail & Guardian Online, 2009). O relatório de inteligência sugeriu que Angola estava descontente com o papel preeminente que Mbeki passou a desempenhar na diplomacia africana, e que os angolanos eram favoráveis a uma estratégia na qual o papel dele seria reduzido.

Tendo como pano de fundo essas acusações e um gélido relacionamento entre Luanda e Pretória-Tshwane, não foi de estranhar que Zuma tenha escolhido Angola como seu primeiro destino para uma visita oficial após tornar-se chefe de Estado. Em uma postura positiva, a ideia de elevar os laços entre África do Sul e Angola a um plano mais estratégico soou como uma medida positiva, e certamente havia benefícios bilaterais a serem alcançados economicamente. Em um nível mais sutil, surgiu a questão de saber se a restauração dos laços sinalizou uma mudança geocontinental na política, que se distanciaria dos gostos de Nigéria, Argélia, Etiópia, Tanzânia e Gana. Caso negativo, não está claro como África do Sul e Angola esperam alcançar a meta estabelecida, que surgiu durante a Cúpula, de os dois países desempenharem um papel estratégico sub-regional e continental. No caso de Angola seria curiosa uma escolha por desempenhar esse papel. Enquanto Luanda abriga um desejo de ser reconhecida como um hegêmona regional, e busca o status e o prestígio do rótulo, é menos claro se o país tem um plano sub-regional e continental, muito menos a vontade para executá-lo.

A escolha de Zuma de ungir Angola como o parceiro estratégico africano número um da República teve sérias implicações para a, até então, mais forte relação bilateral africana na história do pós-*Apartheid*. Entre 2009 e 2012 observou-se um declínio acentuado na relação entre Pretória e Abuja, com esta última sentindo-se abandonada pela África do Sul e as tensões no relacionamento vindo à tona durante a guerra da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) contra a Líbia em 2011. O voto sul-africano na questão da Líbia foi contra as aparentes proposições fundamentais sobre a política externa da África do Sul, incluindo soluções pacíficas de controvérsias; soluções africanas para problemas africanos; defesa da soberania dos Estados Africanos; e defesa do multilateralismo e da centralidade das Nações Unidas (Landsberg & Moore, 2011, p.72). Embora tenha sido a UA que em 2010 nomeou a África do Sul para retornar ao Conselho de Segurança como membro não-permanente de janeiro de 2011 a dezembro de 2012 – quase dois anos após ter terminado a sua primeira passagem pelo órgão, de janeiro de 2007 a dezembro de 2008 – o governo Zuma, juntamente com a Nigéria e Gabão, votou a favor das resoluções da Líbia em aparente isolamento da UA (Landsberg & Moore, 2011, p.73). A África do Sul também realizou o seu voto sem consultar os seus novos parceiros do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China), para o desgosto de alguns deles, como China e a Rússia.

Como consequência parcial da tempestade sobre a Líbia, “a África do Sul e a Nigéria, além de não estarem se relacionando bem”, argumentou Patrick Smith, “vão se amarrado com suas próprias confusões políticas” (Relatório da África, Fevereiro de 2012, Editorial). Esta foi uma situação lamentável. Deve-se lembrar

que entre 1999 e 2008, África do Sul e Nigéria construíram uma das mais fortes parcerias estratégicas no continente africano, estabelecida para “facilitar o fortalecimento da cooperação existente ... em questões de paz, segurança e estabilidade” (citado em Landsberg, em Adebajo & Mustapha, 2008, p.204). A relação bilateral e multilateral entre os dois países foi de importância estratégica, na medida em que ambos ajudaram a construir a UA e engendrar o NEPAD. Ambos os países moldaram a UA de forma distanciada dos planos de Muammar Gaddafi dos Estados Unidos da África (USAf), como uma ideia de união de Estados e sob a liderança de Mbeki e Obasanjo. Os dois Estados africanos pivôs embarcaram em um concerto real de diplomacia “no interesse da renovação africana, tentando assumir a responsabilidade primária de gestão dos assuntos inter e extra-africano” (citado em Landsberg, em Adebajo & Mustapha, 2008, p.204).

Pretoria-Tshwane e Abuja acordaram em “manter e aumentar, se necessário, a frequência e a regularidade das consultas entre os dois países sobre questões de interesse multilateral, internacional e regional”. Os dois países consideraram o seu relacionamento como “... de importância estratégica, particularmente à luz da promoção do desenvolvimento e da promoção do NEPAD ... assim como a evolução dos mecanismos em torno da UA” (Landsberg, em Adebajo & Mustapha, 2008, p. 0,204). Desde os desagradáveis acontecimentos dos votos da Líbia em 2011, houve um esfriamento na relação entre Nigéria e África do Sul, a tal ponto que no final de 2011 e início de 2012 houve um efetivo congelamento no relacionamento. De acordo com Adekeye Adebajo, “a diplomacia desajeitada da África do Sul nas questões da Costa do Marfim e da Líbia [resultou] no esfriamento de relações com seu anteriormente próximo parceiro estratégico, a Nigéria” (Adebajo, 9 de Fevereiro de 2012). Patrick Matlou do *Africa Institute of South Africa* argumentou que, “o que deveria ser uma parceria estratégica está cada vez mais ficando atolada em diferenças entre os dois países, amplamente vistas nas formas de engajamento dos seus governos”. Ele nos lembra que “não houve comemorações da [comissão] binacional em 2010 e 2011” e que “África do Sul e Nigéria são muitas vezes vistas e atuam como rivais”. Há pouca dúvida de que uma das relações bilaterais mais estratégicas e importantes do continente se degenerou para tensas relações nos últimos anos. A Nigéria se vê como o gigante, “como maior e possuidora de mais recursos” e um “um líder de longa data na África”. Acreditam que foram “os campeões da luta anti-*Apartheid* e que a África do Sul deve mostrar agradecimento pela assistência que desempenharam na sua transformação. A África do Sul, segundo a expectativa de Abuja, deve “ficar em segundo plano em relação à Nigéria”, e, ao mesmo tempo, de acordo com Matlou, “tem por meio da força do exemplo, a clareza de suas relações internacionais e políticas, e através do papel de liderança agraciado a ela, e é frequentemente convidada a liderar, até mesmo onde ela está relutante”

(ASIA Focus, Nov / Dez 2011, p.3). E há ainda a rivalidade em relação ao assento no Conselho de Segurança da ONU.

Há pouca dúvida de que uma das mais estratégicas e importantes relações bilaterais do continente se degenerou nos últimos anos em direção a uma interação tensa. Enquanto que durante os anos de Mbeki e Obasanjo houve tensões os dois líderes garantiram a sua administração e preservaram as relações no nível de um “concerto de potências”. Desde 2009, no entanto, o relacionamento se deteriorou a tal ponto que os dois Estados estão mal se falando. Em um recente boletim político, o *Centre for Conflict Resolution* recomendou que “as relações entre África do Sul e Nigéria – os dois principais hegêmonas regionais na África subsaariana – devem ser urgentemente melhoradas para proporcionar uma liderança para reunir uma frente diplomática africana na ONU e em outros fóruns diplomáticos internacionais” (CCR, 2012, p.5). Muitos sentiram que era imperativo que estes Estados africanos pivôs assumissem a liderança na restauração da eficiência e eficácia na UA e nas demais organizações continentais.

Embora tenha havido diversas promessas de que Zuma adotaria uma postura confrontacionista mais dura em direção a Mugabe e ao Zimbábue, é menos provável que haja uma mudança da abordagem tradicional, que, para além de um compromisso explícito de trabalhar para uma eleição livre e justa o mais breve possível, parece evocar os negócios (ou a falta deles) como ponto crucial para Tshwane-Pretória. Zuma disse que iria trabalhar com todas as partes no governo de unidade nacional do Zimbábue, a Zanu-Pf, MDC-Tsvangarai, e MDC-Mutambara, para tratar de “linhas de fratura potenciais” dentro do governo inclusivo, para resolver suas diferenças e para assegurar que este governo trabalhe mais efetivamente (Diretor-Geral Ayanda Ntsuluba, 2009). Isso inclui resolver as diferenças sobre questões como os cargos de Governador do Banco Central e de Procurador-Geral (Diretor-Geral Ayanda Ntsaluba, 2009). No entanto, o Governo da Unidade Nacional (GNU) é frágil e as três partes envolvidas no pacto são relutantes. É provável que o GNU passe por muitos ajustes e retomadas, e há ainda uma chance de ocorrer uma ocasional evasão de alguma das partes, especialmente as duas facções do MDC. A África do Sul disse que iria trabalhar com as potências ocidentais como a União Europeia e outros parceiros para reengajar o Zimbábue, mas como Mugabe continua com o seu declínio à senilidade e com acessos cada vez mais bizarros, a questão pertinente é quem é o mais distante da realidade, ele ou Zuma?

No que diz respeito à República Democrática do Congo (RDC), o governo de Zuma continua utilizando o veículo criado pelo governo Mbeki para comprometer o país centro-africano com a gestão de seus conflitos civis pós-coloniais, a saber, a Comissão Binacional RDC-África do Sul (Diretor-geral Ayanda Ntsaluba, 2009). Ao

se comprometer com a RDC, a África do Sul se concentraria na análise do progresso na implementação de projetos e em questões-chave relacionadas com a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito, em particular, ajudando a RDC a construir a capacidade de suas forças policiais e de segurança e a edificar as instituições do Estado para governar de forma mais efetiva. Enquanto que o governo de Mbeki ajudou a intermediar uma aproximação entre Ruanda e Burundi, Zuma escolheu assumir este papel e enfatizar a necessidade de os dois países melhorarem a situação de frágil segurança entre eles.

O Sudão é outro país e desafio sobre o qual a África do Sul tem investido muito capital político na tentativa de resolver questões políticas e de segurança. Ao passo que Mbeki tomou um interesse particular no Sudão e engajou-se regularmente na diplomacia pessoal, Zuma parece preferir uma abordagem mais secundária e delegar consultas em torno da questão à sua Ministra das Relações Internacionais e Cooperação. O governo Zuma adotou uma visão de que a unidade entre o Norte e o Sul permanecia frágil e que a autodeterminação para que o recém-formado Sudão Sul poderia desenterrar mais tensões e divisões entre o Norte e o Sul, ao invés de cimentar unidade e solidariedade. A Ministra das Relações Internacionais confirmou que a África do Sul deu “uma importante contribuição para encontrar uma paz duradoura no Sudão quando presidiu a Comissão Ministerial de Reconstrução Pós-conflito no país” (Nkoana-Mashabane, 2009a). Ela confirmou que as tropas sul-africanas foram um componente importante da presença da UA e da ONU na manutenção da paz em Darfur e que “o ex-presidente Thabo Mbeki está liderando um painel de alto nível da União Africana, cujo trabalho deverá nos ajudar a enfrentar os desafios da justiça e de reconciliação naquele país” (Nkoana-Mashabane, 2009a).

Uma área em que o governo Zuma não buscou disfarçar a sua política de continuidade com relação à linha de Mbeki foi a preferência para negociar a favor de governos inclusivos no continente. Por exemplo, apoiou o trabalho do ex-presidente de Moçambique Joachim Chisano como mediador nomeado pela SADC para tentar resolver a crise em Madagascar, que foi caracterizada pela SADC e pela UA como um exemplo de “mudança inconstitucional de governo” (Nkoana-Mashabane, 2009a). Prática essa que tem sido rejeitada por estas instituições continentais. Decidida a reverter a prática inconstitucional e a restaurar a ordem em Madagascar, Pretoria-Tshwane saiu em defesa do movimento de Chissano em favor de um governo inclusivo que veria Ravalomanana como presidente, e o personagem que o expulsou, Rajoelina, como participante de tal governo (Nkoana -Mashabane, 2009a). Ambos seriam autorizados a participar de uma nova corrida presidencial após o período de transição.

Na realidade, houve indícios de associação e dissociação de Zuma com a política estrangeira de Mbeki. Seja no papel ou na teoria, a posição do governo Zuma para a resolução de conflitos na África era, portanto, muito em linha com a preferência da administração de Mbeki por soluções inclusivas e negociadas, e apresentou um notável grau de continuidade com a abordagem do governo anterior. Mais uma vez, qualquer postura de mudança e ruptura em relação à abordagem do governo de Mbeki para resolução de conflitos não resiste a um exame minucioso. Na realidade a nova administração optou por se construir sobre a abordagem do governo antecessor. Além disso, há ainda sinais de que a pretensão retórica de procurar a mudança é, em alguns casos, ignorada completamente, e a continuidade passa a ser aparentemente aceita como norma. No que concerne a Zuma, ele procurou a oportunidade política, permitindo alguns a acreditar que modificaria a agenda de Mbeki, enquanto sabia muito bem que teria que principalmente se ater a essa agenda que ele mesmo ajudou a moldar durante 1999-2005.

### **Melhorar a Integração Política e Econômica da SADC**

Agora, é pertinente considerar as estratégias planejadas da África do Sul para melhorar a integração política e econômica da SADC, o que se relaciona com a priorização pelo novo governo das Comunidades Econômicas Regionais (CERs), as quais atuam como pilares institucionais da união continental. Como a Ministra da Cooperação Internacional colocou, a política é “informada pelo nosso compromisso de contribuir para a transformação e o realinhamento da SADC, de uma organização regional preocupada principalmente em uma agenda política para uma Comunidade Econômica Regional (CER), que irá atender os desafios da globalização”(Nkoana-Mashabane, 2009a).

Assim como na integração regional e no papel da SADC em questões relativas à paz e à segurança, e destacando-se a governança como prioridade, o governo Zuma prometeu se concentrar em fazer uma contribuição para a coesão política e o fortalecimento da governança e da capacidade da SADC, incluindo o estabelecimento de pessoal em posições estratégicas dentro do Secretariado. É importante ressaltar aqui que esse foco sobre a coesão regional dado pela administração de Zuma não é novo; tem sido uma questão perturbadora da política externa desde o fim do *Apartheid*, sobretudo, a lacuna existente entre intenções e capacidade. Não obstante a imponente promessa elevada dada pelo governo, a África do Sul continua sendo um dos países africanos mais sub-representados em fóruns internacionais multilaterais, com sérias implicações para os objetivos relacionados ao núcleo do seu interesse nacional e à política externa. Por um lado, o país promete promover a integração

regional, nomeadamente através de protocolos da SADC, que visa melhorar a segurança e a estabilidade, a infraestrutura, os transportes (terrestre, aéreo e marítimo), a administração pública e outros setores, a coordenação de planos multisetoriais, e a harmonização de políticas industriais. Por outro lado, enquanto é sabido que existe uma política de destacamento internacional sobre a mesa, o status prático dessa política permanece obscuro.

O governo Zuma declarou também que avançará para uma maior integração econômica regional e debaterá as fontes de desacordo entre os membros da União Aduaneira da África Austral<sup>10</sup> (SACU) sobre questões como a política comercial e receitas. Questiona-se, entretanto, se a nova administração planeja continuar com o paradigma político inovador do governo de Mbeki, apresentado nos últimos anos da administração anterior, nomeadamente o da integração regional de desenvolvimento. O que de fato está indicado é que o governo de Zuma estará se movendo para uma integração regional econômica aprimorada e tratará das fontes de desacordo entre os membros da SACU sobre questões como a política comercial e a partilha de receitas.

O mais próximo de uma ideia explícita de desenvolvimento encontra-se na política declarada do governo para os Acordos de Parceria Econômica (EPAs), articulada no *Quadro Estratégico de Médio Prazo*<sup>11</sup> (MTSF) de 2009, onde a ideia sugerida foi que a África do Sul procure garantir que os EPAs tenham uma agenda de desenvolvimento e apoiem a integração regional. No entanto, continua existindo uma grande diferença entre os países membros da SADC sobre como responder aos EPAs, com alguns estando apreensivos sobre a adoção desta plataforma e outros a vendo como um gatilho importante para o desenvolvimento. De qualquer maneira, são necessárias posições comuns da SADC sobre os EPAs e outros instrumentos comerciais. Foi compreensível, portanto, quando a Ministra das Relações Internacionais declarou que a África do Sul deve “continuar a refletir sobre os desafios em relação à nossa interação com os países da SADC, em particular nossas diferentes posições sobre as negociações em torno dos EPAs com a UE” (Nkoana-Mashabane, 2009a ). Há, portanto, a necessidade de analisar as implicações dos EPAs sobre o programa de integração regional da SADC.

O governo Zuma também está às voltas com a questão da colocação em funcionamento do Fundo de Desenvolvimento de Preparação de Projetos<sup>12</sup> (PPDF), como o primeiro passo para o Fundo de Desenvolvimento da SADC. Este plano coincide com a crise financeira global e as dificuldades dos doadores honrarem seus

<sup>10</sup> *Southern African Customs Union.*

<sup>11</sup> *Medium Term Strategic Framework.*

<sup>12</sup> *Project Preparation Development Fund.*

compromissos para os Estados-membros da SADC, algo que tem sido um duro golpe para a região. As perguntas surgem sobre se a África do Sul vai tomar a iniciativa de envolver a fraternidade dos doadores para assegurar que cumpram as obrigações e transformem as promessas em desembolsos. E sobre a relação entre o Fundo da SADC e a SADPA? Quais são os planos da África do Sul para reforçar esse fundo? Uma pergunta ainda mais importante no contexto deste trabalho é se o governo Zuma vai ser mais eficaz na execução de seu mandato regional declarado, ou se estamos propensos a ver hesitação do governo, o que resultaria na aplicação deficiente das metas estabelecidas?

### **Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul**

O terceiro pilar da política externa a ser considerado pela administração de Zuma é, segundo o MTSF de 2009, o “fortalecimento das relações Sul-Sul”. O primeiro ponto a ser notado é que há um grande grau de continuidade em relação à administração de Mbeki de “consolidação da agenda do Sul” através da cooperação Sul-Sul. A principal lógica sustentando as estratégias de cooperação Sul-Sul do governo de Zuma seria “garantir a criação de esferas políticas, econômicas e sociais necessárias para a luta contra a pobreza, o subdesenvolvimento e a marginalização do Sul”. Novamente, a Ministra Nkoana-Mashabane admitiu estar seguindo Mbeki quando salientou que “a África do Sul continuará a construir relações baseadas na solidariedade e na cooperação com grupos regionais e sub-regionais do Sul tais como o Movimento dos Não-Alinhados (MNA), o Fórum para Cooperação China-África (FOCAC), o Fórum África-Índia, o G77 mais a China e a Nova Parceria Estratégica África-Ásia (NAASP) em busca da consolidação da Agenda Africana”. O MTSF de 2009 declarou que o foco das estratégias de “cooperação Sul-Sul” seria (MTSF, 2009):

1. Continuar o compromisso com organizações do Sul, como o Movimento dos Não-Alinhados (MNA), o G77 mais a China, e outros.
2. Implementar e monitorar os Planos de Ação e o Fórum de Acordos Trilaterais entre a Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), bem como assegurar que acordos setoriais alcancem resultados tangíveis que cheguem e beneficiem os cidadãos de todos os três países.
3. Revitalizar a Nova Parceria Estratégica África-Ásia (NAASP) como um veículo relevante para a cooperação Sul-Sul e esforçar-se para garantir que os desafios de implementação dos projetos estabelecidos na Conferência Afro-Asiática em 2005 sejam debatidos.

4. Empenhar-se e apoiar os esforços da União Africana e das Nações Unidas (ONU) em encontrar uma solução duradora para situações de conflitos no continente africano, assim como em conflitos em qualquer lugar, incluindo o conflito Israel-Palestina.

Na esfera da cooperação Sul-Sul, há um evidente *ethos* de continuidade entre as posições políticas emergentes do governo Zuma e aquelas adotadas pela administração de Mbeki. Importa lembrar que os fóruns do Sul que o governo Zuma escolheu priorizar foram os mesmos em que o governo Mbeki desempenhou um papel central na revitalização e no fortalecimento, incluindo o IBAS, a NAASP, o MNA e o G77 mais a China (C. Landsberg, 2010, pp. 227-228). De fato, a nova administração já não tinha a intenção de negar os fortes laços políticos e econômicos que Mbeki cultivou com a Índia, Brasil e China, ao prover oportunidades de diversificar as relações internacionais, especialmente na esfera política.

Mesmo que desejasse cumprir a sua promessa de romper com o passado, a administração rapidamente descobriu que, na frente Sul-Sul pelo menos, o governo de Mbeki definiu e consolidou a política externa à medida que havia pouco espaço para manobras. Assim não houve alternativa a não ser optar por continuar e focar na implementação e na operacionalização dessas direções e decisões políticas. O que é preciso agora é transferir a atenção nessas organizações e programas para a implementação de políticas e para garantir que se cumpram as metas imponentes estabelecidas. Os desafios nesse caso não deviam ser subestimados. Jacob Zuma assumiu as rédeas da política em um momento em que muitos companheiros Chefes de Estado da América Latina, do Caribe e da Ásia estavam começando a se desengajar de muitos desses processos. Um grande fardo cairá nos ombros da África do Sul caso tente resgatar e ressuscitar algumas dessas iniciativas, e o governo enfrenta enormes desafios na frente interna, que podem vir a obrigar o Presidente e seus Ministros a reduzirem o aventurismo na política externa e a focar nas prioridades internas. Isso pode significar que iniciativas como o IBAS e NAASP tenham de ser negligenciadas.

Novamente, houve continuidade entre as estratégias das duas administrações, mas o exame da prática e a implementação efetiva da política externa mostra poucos sinais que a sustentação ou o asseguramento da sobrevivência desses fóruns continuam sendo uma prioridade chave no governo de Zuma. É então a lacuna políticas-e-implementação, promovida pelo fracionalismo na aliança governante bem como pelas tensões no governo, que temos de olhar quando se trata do governo Zuma. Basta ressaltar que Zuma herdou de seu antecessor uma estratégia Sul-Sul muito bem definida e não havia necessidade de reinventar a roda; o foco deveria estar na implementação.

## Relações Estratégicas com o Norte

Envolver as potências industrializadas do norte e suas associações é o quarto pilar da política externa da nova administração de Zuma, e nesse sentido é possível ver novamente sinais de associação e dissociação em relação às políticas de Mbeki. A lógica por trás de uma estratégia para continuar a envolver as potências industrializadas foi apresentada quando a Ministra de Relações Internacionais e Cooperação declarou que os “países do Norte são inegavelmente um poder econômico estabelecido no mundo e continuam sendo essenciais para o bem-estar econômico do mundo em desenvolvimento”. Dadas essas considerações econômicas, a África do Sul priorizou “o estabelecimento de parcerias com estes países no contexto do comércio, desenvolvimento e cooperação”. O engajamento em direção ao Norte, afirmou-se, seria ainda feito para avançar a agenda de desenvolvimento da África do Sul, do continente e do resto do Sul. Em médio prazo, a política em relação ao Norte veria o governo Zuma continuar buscando uma abordagem para a região, particularmente a OCDE e o G8, orientada para o desenvolvimento e o investimento, bem como continuar a trabalhar para a consolidação da Agenda Africana através da implementação dos programas do NEPAD relevantes em todos os compromissos dessa natureza.

A visita em agosto de 2009 pela Secretária de Estado norte-americana Hillary Clinton confirmou o desejo da África do Sul de consolidar laços estreitos com Washington e as relações econômicas estratégicas em particular, desejando tirar “o máximo proveito do Ato de Crescimento e Oportunidade EUA-África<sup>13</sup> (AGOA)”, e neste aspecto pode-se dizer que Zuma foi mais ambicioso do que seu antecessor. Deve ser lembrado que, durante as eras presidenciais de Mbeki e George W. Bush na África do Sul e nos EUA, respectivamente, a relação bilateral entre os dois países esfriou significativamente devido a diferenças acerca da conduta unilateral global dos EUA e da invasão ilegal do Iraque liderada pelos Estados Unidos em 2003. Por outro lado, houve irritação americana devido à abordagem “silenciosa” da África do Sul para a crise no Zimbábue. O governo Zuma esteve comprometido a fortalecer-se para reconstruir essa relação e extrair o máximo de benefícios econômicos da superpotência mundial. A guerra da OTAN com a Líbia em 2011 levou a respostas furiosas de Pretoria-Tshwane, e a relação com o P-3 do Conselho de Segurança da ONU, França, Grã-Bretanha e os EUA, se deteriorou rapidamente.

Chegando à União Europeia, por outro lado, houve uma continuidade entre os governos Mbeki e Zuma, com ambos os presidentes determinados a reforçar as

---

<sup>13</sup> *US Africa Growth and Opportunity Act.*

relações com os parceiros líderes em comércio com a África do Sul e transformar essa realidade em benefícios para si e para o continente Africano. A África do Sul comprometeu-se em avançar as relações UE-UA, colocando em prática o processo de implementação do Primeiro Plano de Ação UE-África. Nesse caso a administração Zuma arrancou uma folha do livro de seu antecessor, que tinha aprendido algumas lições difíceis das negociações do Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação<sup>14</sup> (TDCA) com a Europa, acima de tudo em não atuar de forma solitária. Assim, à medida que o governo considera a mentalidade UE-África, teria que levar em conta outros africanos e os seus medos.

Comparando a política geral de Zuma vis-à-vis o Norte, há uma semelhança geral na política, notavelmente no engajamento com o intuito de extrair compromissos para o desenvolvimento das prioridades Africanas e do Sul. Sob o mantra do “interesse nacional”, os dois líderes procuraram avançar as agendas da África e da ampla comunidade para o desenvolvimento. Zuma tentou atingir um vínculo mais positivo com os americanos, mas a relação azedou na sequência dos abusos por parte dos EUA e da OTAN das resoluções 1970 e 1973 do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), referentes ao conflito na Líbia em 2011, resoluções para as quais a África do Sul votou a favor. Quando a OTAN transformou um mandato de estabelecimento de uma zona de exclusão aérea (res. 1973) em uma agenda de mudança de regime houve grandes danos no relacionamento. O quão bem-sucedido será Zuma em firmar estreitas relações com as potências do Norte, ao mesmo tempo em que também introduz um elemento de independência vis-à-vis essas potências, é difícil de determinar.

### **A Participação no Sistema Global de Governança**

O quinto pilar do governo Zuma envolvendo a política externa é o de "participação no sistema global de governança", muito semelhante às "estratégias de governança global" da administração de Mbeki. Na parte inicial deste texto, ao lidar com as estratégias de política externa do governo Mbeki, eu argumentei que o governo sul-africano, de 1999 a 2008, seguiu essencialmente uma política externa transformacional e o desenvolvimentista. Isso foi especialmente verdadeiro em relação às estratégias de governança global do governo Mbeki, uma dimensão da diplomacia que Zuma tomou emprestada assim que ele e o seu governo sustentaram as noções de transformação e desenvolvimentismo em sua política externa.

---

<sup>14</sup> *Trade, Development and Cooperation Agreement.*

Novamente, a questão aqui é que, no papel, revelou-se a continuidade entre a política externa do novo governo frente à do seu antecessor. As descontinuidades e dissociações aconteceram na prática.

A Ministra de Relações Internacionais e Cooperação declarou logo após as pesquisas de abril de 2009:

Acreditamos que a transformação do sistema internacional não apenas dará à África uma grande voz, mas nos colocará em uma melhor posição para lidar com a condição de desenvolvimento do nosso continente. Continuaremos a trabalhar com outras nações e atores não-estatais progressistas para a reforma das Nações Unidas, incluindo as instituições de Bretton Woods. Nós não podemos alcançar os nossos objetivos de um mundo melhor enquanto as configurações atuais do Conselho de Segurança da ONU são informadas pelas preocupações de geopolítica e segurança dos anos 1950, quando grande parte da África estava sob o domínio colonial (Nkoana-Mashabane, 2009a).

As aspirações de transformação do governo tais como as aqui articuladas miravam reformas e transformações de instituições políticas e financeiras globais. Ao validar a ideia de uma política externa desenvolvimentista, o MTSF em 2009 declarou que, nas “relações estratégicas com o Norte”, as estratégias de Zuma para o “sistema de governança global” estavam orientadas para garantir “que os objetivos desenvolvimentistas do mundo em desenvolvimento fossem debatidos”. Este alvo seria atingido através de seis sub-objetivos (MTSF, 2009):

1. Participação ativa nos processos de reforma econômica global por meio do engajamento contínuo com as instituições econômicas e financeiras internacionais e regionais, tais como bancos multilaterais de desenvolvimento, o FMI e o G20.
2. Garantir que a dinâmica atual dentro do G20 seja mantida e que não se concentre apenas nos esforços para mitigar a crise global, mas também para chegar a um acordo sobre as reformas de governança nas instituições de Bretton Woods.
3. Utilizar os grupos e as alianças de negociação existentes para alcançar objetivos de países em desenvolvimento.
4. Trabalhar com países de mesma mentalidade na formação de um movimento coletivo para a transformação da governança global
5. Desempenhar um papel ativo no âmbito da OMC no sentido de garantir a conclusão das negociações da Rodada de Desenvolvimento de Doha e lutar pelos objetivos comuns com os parceiros que compartilham a mesma opinião.
6. Continuar a participação ativa no seio das instituições de governança global em assuntos políticos, econômicos e de segurança, incluindo a reforma das Nações Unidas, o desenvolvimento sustentável e o desarmamento.

Aqui também não se viu muita novidade. Vale lembrar que o governo Mbeki havia buscado uma dupla estratégia de governança global, uma destinada a questões político-securitárias e a outra focada no desenvolvimento socioeconômico. Embora o governo Zuma não tenha estabelecido uma distinção específica entre estratégias político-securitárias e de desenvolvimento, torna-se claro que as estratégias emergentes de governança global enfatizaram, na prática, ambas as dimensões. De fato, Mbeki colocou grande ênfase em desempenhar um “papel proeminente nos assuntos globais” e, numa “forma ativa e proposital [, em perseguir] os seus interesses na ONU” (DFA, 2005, p.20). Para o ex-chefe de Estado, isso dizia respeito ao uso injusto de poder pelas potências ocidentais e outras dentro das Nações Unidas e de outras instituições de governança global. A despeito do tropeço sul-africano no voto da Líbia e de sua perda de prestígio entre as fileiras do Ocidente, BRICS e África, o governo Zuma persistiu mantendo a reforma das Nações Unidas como uma prioridade-chave. Assim, a Ministra Nkoana-Mashabane dedicou-se a “... assegurar que a ONU continue sendo central para tratar da paz global e questões de segurança. Enquanto estamos no Conselho de Segurança como membros não-permanentes”, ela afirmou, “ficamos preocupados que nós estamos lá como cidadãos de segunda classe, quando deveríamos ser todos representados igualmente na ONU”. Ela ressaltou aos seus colegas do IBAS que “... o momento é oportuno, dada a nossa representação conjunta no Conselho de Segurança, para avançar de forma conclusiva na reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSNU)”. A Ministra não limitou suas observações à ONU e ao CSNU, também ofereceu recomendações a outras instituições multilaterais: “Em questões de comércio internacional”, opinou a Ministra, “a conclusão da Rodada de Desenvolvimento de Doha da OMC tem levado tempo demais e é tempo de darmos uma finalidade, mas isso certamente não será feito ao custo de alcançar um resultado equilibrado para os países em desenvolvimento” (Nkoana-Mashabane, 08 de março de 2011). Tal como acontece com Mbeki, o governo de Zuma se comportou como porta-voz para o Sul em desenvolvimento, pelo menos, como manifestado na política.

As semelhanças entre o que os governos de Zuma e Mbeki, pelo menos no papel, eram palpáveis, mas foi na prática que nós testemunhamos as divergências. Diferenças acentuadas surgiram, por exemplo, no comportamento das duas administrações nas votações no âmbito da ONU. Ao passo que o governo Mbeki adotou posições consistentes vis-à-vis questões controversas como o Irã, Zimbábue, Mianmar e outros, sempre se abstendo ou votando não, o governo Zuma, como dito anteriormente, demonstrou muita inconsistência em seu comportamento de voto em relação a questões como Líbia (resoluções 1970 e 1973) e Síria em 2011 e 2012.

Marcados pela sua experiência sobre a votação relativa à Líbia e a interpretação seletiva da OTAN das resoluções 1970 e 1973, os representantes sul-africanos em Nova York optaram por se abster em uma votação crucial contra a Síria em outubro de 2011, afirmando que “estávamos preocupados que a resolução não deveria ser parte de uma agenda oculta para estabelecer novamente a mudança de um regime” (Sowetan Live, 6 de outubro de 2011). O porta-voz do DIRCO, Clayson Monyela foi mais longe e argumentou que “... estamos preocupados pois os patrocinadores dessa resolução rejeitaram uma a linguagem que claramente excluiu a intervenção militar na resolução da crise síria” (Sowetan Live, 06 de outubro de 2011).

Para além destes votos controversos no CSNU, a administração Zuma prometeu continuar a trabalhar para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), cuja concretização nos países africanos, de acordo com a MTSF 2009, a África do Sul continuará a defender. Nesse ponto a África do Sul enfatizou uma estratégia de vinculação que sugeriu que “democracia anda de mãos dadas com a justiça econômica e a prosperidade” e, como tal, era importante:

assegurar que a África permaneça No curso de sua busca para atingir os ODMs. A tática que o novo governo definiu para empregar é a de trabalhar com as forças progressistas do mundo para rogar à comunidade internacional para desempenhar um papel construtivo complementando os nossos esforços.

Ao participar de sua primeira Sessão Africana do G8 em Aquila na Itália em 2008, Zuma conclamou os países do G8 a se comprometerem em “apoiar os esforços africanos para promover a governança, o bom desenvolvimento e alcançar os ODMs”. O problema até agora tem sido que os objetivos estabelecidos para perseguir essas estratégias de governança global, incluindo a promessa de garantir que os ODMs não caiam no esquecimento, ou assegurar que as questões de reforma da ONU não sejam varridas para debaixo do tapete, não foram acompanhados com a liderança prática. A África do Sul não mostrou a liderança necessária para forjar coalizões com outros Estados de mentalidade semelhante, de modo a assegurar que estas questões ficassem na dianteira, não manteve os pés das potências industrializadas presos a estas questões. Enquanto a África do Sul é único membro da África no G20, e até mesmo no Comitê de Desenvolvimento do G20, não tem usado a sua influência para garantir que o G20 venha ser um plano de desenvolvimento crível que atenda às necessidades especiais do continente ou de outros países em desenvolvimento. Novamente, o problema foi a falta de ação (Landsberg, "potências emergentes e o G-20, setembro de 2011).

Muita coisa aconteceu desde que a África do Sul articulou esses objetivos. O país é agora um membro do Fórum Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul (BRICS), um bloco econômico de contestação nos assuntos mundiais. O BRICS ainda tem de esclarecer a sua agenda, tanto política quanto econômica, e as diferenças econômicas entre essas potências, sobretudo as desigualdades entre elas, poderiam se tornar uma fonte de tensão. Na verdade, esses países não só terão que resolver esta potencial fonte de conflito entre eles, mas eles também estão sob pressão para garantir que suas respectivas regiões se beneficiem de sua presença, ao contrário de se tornarem novas fontes de exploração e neoimperialismo na África e em outras regiões em desenvolvimento. A África do Sul já está sob pressão para garantir a representação dos interesses africanos de uma forma robusta e legítima dentro dos BRICS. De fato, a proposição de que os interesses da África do Sul estão em linha com os interesses africanos é contestada por muitos.

Devemos também lembrar que os dois membros dos BRICS, China e Rússia, são membros do Conselho de Segurança da ONU, e os outros três não são. Isso contribui para uma maior divergência ao invés de convergência entre os membros do BRICS, e faz-se necessário uma gestão cuidadosa das relações.

### **O fortalecimento das relações políticas e econômicas**

As trajetórias de política externa da jovem administração de Jacob Zuma não se centraram apenas em dimensões e instituições multilaterais, mas também colocaram ênfase sobre a necessidade de reforçar as relações bilaterais políticas e econômicas. Aqui também teve seu curso influenciado pelas prioridades da política externa do governo de Mbeki, à medida que ele colocou grande ênfase na diplomacia econômica, e reforçou as relações econômicas com o maior número possível de Estados. Em seu discurso para a Conferência dos Chefes de Missões em agosto de 2009, a Ministra de Relações Internacionais lembrou os chefes de missões e aos diplomatas que:

Entre os nossos principais desafios na busca de nossos objetivos de política externa está o alinhamento e a coordenação da diplomacia econômica da África do Sul em todas as esferas de governo; o reforço das capacidades diplomáticas econômicas em nossas missões; e o incremento de esforços direcionados à melhoria da comercialização das marcas África do Sul e África no exterior (Nkoana-Mashabane, 2009a).

A política declarada estabeleceu que a estratégia da diplomacia econômica da África do Sul continuaria a se concentrar no fortalecimento das relações econômicas

com os parceiros econômicos tradicionais; na ampliação das relações comerciais com os mercados emergentes na Ásia, América Latina e Europa Oriental; e na promoção do comércio intra-africano, de modo a incrementar o desenvolvimento econômico no continente.

As dimensões de política externa do MTSF 2009 identificaram como vital o objetivo de "reforço das relações políticas e econômicas", em particular, reforçar a "diplomacia econômica", e o foco seria em nove pontos nodais (MTSF, 2009):

(1) Promoção e expansão de parcerias bilaterais que visem à promoção dos interesses econômicos da África do Sul através de mecanismos estruturados;

(2) Continuar a se concentrar na consolidação das relações econômicas com os parceiros econômicos tradicionais e estabelecidos;

(3) Ampliar as relações comerciais com os mercados emergentes na Ásia, no Oriente Médio, na América do Sul, na Europa Oriental, bem como a promoção do comércio intra-africano com o intuito de reforçar o desenvolvimento econômico na África;

(4) Fortalecer a cooperação entre povos através de organizações da sociedade civil e de outras partes interessadas;

(5) Garantir que haja alinhamento e coordenação dos compromissos internacionais da África do Sul entre todas as esferas de governo e entre os setores público e privado;

(6) Fortalecer a capacidade diplomática econômica em missões sul-africanas no exterior, através da formação eficaz e intensa para todos os representantes;

(7) Continuar a envolver a China na finalização da Parceria para o Crescimento e Desenvolvimento (PGD);

(8) Melhorar os esforços destinados ao *marketing* da África do Sul e da África no exterior;

(9) Tratar das insuficiências identificadas na comunicação das posições sobre política externa da África do Sul, tanto na arena externa quanto na interna.

Este ênfase na diplomacia econômica veio sem nenhuma surpresa já que o novo governo estabeleceu desde o início que buscava acabar com o afastamento entre política interna e externa e introduzir estratégias que tornariam mais fácil para

o DIRCO contribuir de forma mais eficaz para o alcance dos objetivos estratégicos nacionais identificados pelo governo.

Em outubro de 2009, o DIRCO lançou o seu tão esperado documento, o *Quadro Conceitual para a Identificação dos Estados Âncora nas Cinco Regiões Geográficas Reconhecidas pela União Africana*<sup>15</sup> (DIRCO, Outubro 2009). Trata-se de uma declaração política em busca de “Estados-âncora”, isto é, aqueles Estados que “... são influentes nas suas próprias regiões devido ao fato de que possuem fortes economias, grandes populações, amplo território, força militar, habilidade de projetar política externa, paz, segurança e estabilidade, e cujo colapso resultaria em um “caos transfronteiriço, mas cuja prosperidade e estabilidade reforçariam a vitalidade econômica da região”. Esse documento alinha-se à ideia que “... os principais países [africanos] devem ter capacidade de atuar como catalisadores para o desenvolvimento, a boa governança, a paz e a segurança em suas respectivas regiões”. Os “países âncora”, continua o documento, “devem usar a sua influência para conduzir a agenda de desenvolvimento através da integração, coesão política, para consolidar a paz, segurança e estabilidade no continente” (DIRCO, outubro 2009, p.8).

## Conclusão

No papel, houve muitas semelhanças e um elevado grau de associação entre os aspectos gerais da política externa dos governos Zuma e Mbeki. Na prática, porém, muitos desvios e dissociações surgiram e a política externa de Zuma mostrou muitos graus de dispersão e falta de foco. Enquanto o novo governo afirmou que o "interesse nacional" seria o cimento que daria coesão para a sua política externa, é menos claro como tais interesses vinculam-se com outras estruturas macro, tais como o Avanço Africano, a cooperação Sul-Sul, o diálogo Norte-Sul, a participação ativa no sistema global de governança, e o fortalecimento das relações políticas e econômicas. Há, portanto, uma necessidade de colocar os pontos nos is e os riscos nos ts para promover sinergia entre as várias vertentes da política externa. O pressuposto que assume que essas diferentes estratégias de política externa possuem necessariamente coerência precisa de ponderação. A própria ideia do interesse nacional da África do Sul precisa ser enriquecida e até mesmo transformada em uma verdadeira doutrina que orientaria a política externa da República.

---

<sup>15</sup> *Conceptual Framework on Identification of Anchor States in the Five Geographical Regions Recognised by the African Union.*

Há um desafio igualmente grave enfrentado pela política externa do governo de Zuma, uma lacuna entre a política externa declarada no papel e as ações tomadas pelo governo na prática. Há então um *gap* entre política e operações que se revela na medida em que a política externa do governo Zuma é analisada. Em suma, enquanto o governo Zuma goza de uma política externa clara articulada no papel, na realidade, existe uma lacuna em duas vertentes que precisa urgentemente ser abordada: a lacuna entre os interesses nacionais declarados e os grandes estratégias de política externa, e uma lacuna entre a política externa e as ações embarcadas pelo governo. Em última análise, a política externa de qualquer país é tão boa quanto for o seu resultado.

## REFERÊNCIAS

- Adekeye Adebajo, “SA made three key blunders in AU poll fiasco”, *Business Day*, 9 February 2012.
- Chris Landsberg, “South African foreign policy formulation, 1989-2010”, in Albert Venter and Chris Landsberg (eds.), *Government and Politics in South Africa*, Fourth Edition, Van Schaik Publishers, 2011, pp. 231-256.
- ASIA Focus, CEOs Corner, November-December 2011.
- The Africa Report, No. 37, February 2012.
- Centre for Conflict Resolution, South Africa, Africa, and the United Nations Security Council, Policy Brief 10, Somerset West, 13-14 December 2011.
- Chris Landsberg, “Rising powers and the G20: A need for Leadership on Africa”, *The Stanley Foundation, Courier*, <http://www.stanleyfoundation.org/resources.cfm?id=702&article=1>, accessed 21 March 2011.
- Chris Landsberg and Candice Moore, “South Africa’s Libya Vote: How is foreign policy decided?”, In *New Agenda*, Issue 44, Fourth Quarter 2011, pp. 72-76.
- Chris Landsberg, “Thabo Mbeki’s Legacy of Transformational Diplomacy”, in Daryl Glaser (eds.), *Mbeki and After, Reflections on the Legacy of Thabo Mbeki*, Wits University Press, 2010, pp. 209-241.

Chris Landsberg, “An African ‘concert of powers’? Nigeria and South Africa’s construction of the AU and NEPAD”, in Adekeye Adebajo and Abdul Raufu Mustapha (eds.), *Gilliver’s Troubles, Nigeria’s Foreign Policy after the Cold War*, UKZN Press, 2008.

Department of Foreign Affairs, *Enhancing the African Renaissance and International Co-operation Fund (ARF)*, Presentation to the Foreign Service Institute, ARF Secretariat, 17 August 2008.

Department of International Relations and Co-operation (DIRCO), *Conceptual Framework on Identification of Anchor States in the Five Geographical Regions Recognised by the African Union*, Pretoria-Tshwane, October 2009.

Department of International Relations and Co-operation (DIRCO), Media briefing by the Director-General Dr. Ayanda Ntsaluba at the new International Relations and Co-operation Building, Pretoria-Tshwane, 13 October 2009.

Mail&Guardian Online, “The Special Browse mole report: The veiled truth within”, posted 5 May 2009.

Medium-Term Strategic Framework (MTSF), *Guide to Government’s Programme for the Electoral Mandate Period 2009-2014*, Treasury, Pretoria-Tshwane, August 2009.

Minister Maite Nkoana-Mashabane, Opening Remarks by the Minister of International Relations and Co-operation, 7<sup>th</sup> IBSA Tri-lateral Commission Meeting, New Delhi, 8 March 2011.

Minister Maite Nkoana-Mashabane, Speech by the Minister of International Relations and Co-operation, Heads of Mission Conference, 13 August 2009a.

Minister Maite Nkoana-Mashabane, Speech by the Minister during the Ministerial Outreach Programme, University of Limpopo, 16 October 2009b.

Minister Maite Nkoana-Mashabane, Address by the Minister of International Relations and Co-operation on the Occasion of the Gala Dinner with the Diplomatic Corps, Emperor’s Palace, Kempton Park, 20 May 2009c.

*Recebido em 23 de março de 2012.  
Aprovado em 30 de março de 2012.*

\*Este artigo foi traduzido por Gabriela Perin e revisado por Analúcia Danilevicz Pereira e Igor Castellano.

## RESUMO

Na tentativa de dar coerência e previsibilidade para a política externa da África do Sul, o governo de Jacob Zuma, desde que assumiu o cargo em maio de 2009, colocou ênfase no estabelecimento de relações com países e regiões, e outras questões e preocupações principais das relações internacionais. De acordo com a política, a procura do interesse nacional estava no centro das estratégias internacionais da República, com o "interesse nacional" sendo utilizado como um cimento para unir o edifício da política externa pós-governo de Mbeki. No papel, o governo parece ter ido longe em articular essa política externa ambiciosa, no entanto uma série de perguntas surgem. Essas políticas foram postas em prática e, se sim, elas seguem a agenda declarada ou existem graves desvios? Houve associação com as políticas de Mbeki no papel e uma dissociação de tais políticas na prática?

Como os vários princípios da política externa se relacionam com o epicentro do interesse nacional e com algum outro? Será que eles representam uma mudança acentuada na “Agenda Africana” do governo Mbeki ou são uma mera cópia? Este artigo procura responder a estas questões, em particular investigando se uma lacuna se desenvolveu entre a política pronunciada, ou expressa, e como ela foi posta em prática, através da sua implementação.

## PALAVRAS-CHAVE

África do Sul; Jacob Zuma; Política Externa;