

POLÍTICA EXTERNA DA NOVA ÁFRICA DO SUL: REINSERÇÃO E AFIRMAÇÃO REGIONAL

Kamilla Raquel Rizzi¹ e Nathaly Xavier Schütz²

[...] A África Austral [...] só prosperará se os princípios da equidade, benefício mútuo e cooperação pacífica forem os princípios que regem o seu futuro. A reconstrução não pode ser imposta sobre a região por forças externas ou unilateralmente por nós mesmos como o Estado mais poderoso da região. Deve ser o empreendimento coletivo de pessoas do sul da África. (Mandela 1993, tradução nossa)

Introdução

A África do Sul é um país de importância singular para compreender as Relações Internacionais contemporâneas. Localizada na parte mais austral do Continente Africano, banhada pelos Oceanos Atlântico e Índico, a África do Sul ocupa uma posição geopolítica e geoeconômica estratégica. Com o fim do regime do *Apartheid*, no início da década de 1990, o país inicia um período de reinserção internacional que tem como componente fundamental a normalização das relações com os demais países africanos, em especial, seus vizinhos da África Austral. O objetivo deste trabalho é analisar a política externa da Nova África do Sul (de Nelson Mandela a Jacob Zuma), tendo como fio condutor o papel que a inserção regional tem para as ambições sul-africanas no sistema mundial.

¹ Professora Adjunta da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Mestre em Relações Internacionais e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do CEBRAFRICA. E-mail: kamillarizzi@unipampa.edu.br.

² Professora Assistente da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Mestre e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: nathalyschutz@unipampa.edu.br.

Para compreender as ações da África do Sul pós-1948, é preciso entender as raízes da construção do Estado sul-africano. Sendo assim, um breve histórico do processo de colonização da região é de valia para a análise. Assim como ocorrido nas demais regiões do continente africano, os portugueses foram os primeiros europeus a chegarem na região do Cabo da Boa Esperança, ainda no século XV, mas, enfrentando problemas com os chefes locais e com outros pontos estratégicos da África sob seu domínio, Portugal abandona o local. Ao longo do século XVI, o Cabo da Boa Esperança passou a ser utilizado como ponto de reabastecimento e, no século seguinte, os ingleses tentaram estabelecer feitorias na região.

Como ressalta Farley (2008), quem, de fato, conseguiu estabelecer bases bem sucedidas na região em 1652, foram os holandeses, através da Companhia Holandesa das Índias Orientais. A feitoria estabelecida, ao longo do tempo, expandiu-se e tornou-se uma colônia de povoamento. Durante o século XVII, os holandeses entraram em conflito com a população local algumas vezes: foi nesse período, também, que formou-se uma classe de camponeses pastores, os *boers*. Junto com o crescimento dos *boers*, ocorreu o surgimento da identidade *afrikaaner*, paternalista e discriminatória.

No início do século XIX, os britânicos conseguiram tomar o controle do Cabo da Boa Esperança, o que aumentou a tensão entre os britânicos e os *boers*, fortalecendo a construção do nacionalismo *afrikaaner*. Os *boers* fundaram o Estado de Orange em 1854 e, dez anos mais tarde, a República do Transvaal, que, passou a se chamar República Sul-Africana, ambos, conforme Visentini e Ribeiro (2010), baseados em uma legislação racista. No final do século XIX, assim, existiam quatro regiões de domínio branco na África Austral. As Colônias do Cabo e de Natal, com maioria branca e falantes de língua inglesa, e a República Sul-Africana e o Estado Livre de Orange, controladas pelos brancos de origem holandesa.

Em 1910, os ingleses estabeleceram o “Domínio da África do Sul”, formado pelas províncias de Cabo e Natal (inglesas) e de Orange e Transvaal (*boers*), que já consagrava o princípio da segregação como base das relações sociais. Iniciava-se, assim, a construção do Estado racista; o que se seguiu foi uma série de leis que tornavam legais e aumentavam a segregação racial no país. Destaque deve ser dado para o Native Land Act, de 1913, que limitava a

propriedade de terras aos negros em 7% do território sul-africano, criando as bases para o que se transformou nos bantustões no período do *Apartheid*.

Em 1948, o Partido Nacional, controlado pelos *afrikaaners* e sem influência britânica, ganhou as eleições. A partir de então, gradualmente foi implementado o regime de segregação racial conhecido como *Apartheid* e a sucessão de leis que legitimavam essa opressão. Como ressalta Pereira:

O que caracterizou o novo período foi a dissociação entre poder político e poder econômico; a população de origem inglesa manteve o poder econômico, enquanto os *afrikaaners* passaram a deter o poder político. Assim, a institucionalização do *Apartheid* tornou-se um dos pilares do novo surto de desenvolvimento. (2007, 55)

De acordo com Swart e Plessis (2004), ao longo dos anos 1960, a África do Sul procurou aumentar a cooperação econômica, política e militar com outros países “brancos”, como Portugal e a própria Rodésia do Sul, que ainda não tinha se tornando independente. Do ponto de vista regional, adotou a política de desestabilização, visando os países recém-independentes da África Austral que se demonstravam contrários ao regime do *Apartheid*.

O regime do *Apartheid* foi fortemente afetado pelo fim do Império Português na África com a independências das suas colônias e a Revolução dos Cravos em na metrópole, em meados dos anos 1970. A África do Sul estava fortemente envolvida nas lutas pela independência em Angola e Moçambique, em grande medida, devido a sua necessidade de controlar a Namíbia (Farley 2008). Com a independência das duas colônias, a África do Sul se viu compelida a envolver-se no conflito instaurado, especialmente no caso de Angola.

O novo contexto levou a África do Sul a rever sua política externa, iniciando um período que ficou conhecido como *détente*. O objetivo maior de Pretória era criar um sistema de constelação na África Austral, que deveria assegurar seus interesses políticos, militares e econômicos na região. Em 1979 a África do Sul convoca para a formação de uma Constelação de Estados da África Austral de cunho antimarxista, mas não obtém sucesso.

Do ponto de vista doméstico, a África do Sul começou a enfrentar a resistência mais forte do CNA, culminando com o levante de Soweto, em 1976, fortemente reprimido pelas forças do governo. Pretória se via, assim, enfrentando uma dupla crise: externa e interna. A nova situação levou a África

do Sul a adotar uma nova estratégia de política de defesa, baseada, de acordo com Pereira (2007), tanto no âmbito econômico quanto militar, visando ampliar a dependência dos vizinhos, minar o apoio externo ao CNA e, em última instância, substituir governos hostis por aliados.

Já na década de 1980, a África do Sul passou a enfrentar, também, problemas econômicos, originados na queda dos preços do ouro e de matérias-primas, no contexto de crise que afetou todo o sistema mundial. A situação foi agravada pelos gastos militares e de segurança e pelas sanções financeiras que foram impostas ao país (Pereira 2007). O regime do *Apartheid* começou a se tornar insustentável, e a África do Sul foi forçada a mudar o seu rumo interno e internacional.

A Nova Política Externa: de Mandela a Zuma

Entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, a África do Sul passou por um processo de transição profunda em suas estruturas sociais, econômicas e políticas. O ocaso do *Apartheid* proporcionou condições para o fim do isolamento do país no Sistema Internacional.

Até meados da década de 1980, a África do Sul buscou a preservação do sistema como o objetivo principal e quase único de sua política exterior. O Regime racista buscava justificar suas ações na defesa dos interesses e valores da elite branca, inseridos esses no contexto da Guerra Fria. Esse regime segregacionista, reativo e defensivo tinha, entretanto, características ofensivas em ações que lhe permitiram extraordinário sucesso a curto prazo, notoriamente na vizinhança. Logo, a partir do final do anos 1970, o colapso do colonialismo português afetou também a balança de poder na África Austral.

Assim, o regime do *Apartheid* se esvaiu, entre os anos 1980 e 1994, pelas pressões domésticas e circunstâncias do meio internacional, decorrentes da mudança do sistema internacional. Internamente, aliado à onda de violência e protestos sociais, ocorria gradualmente o esgotamento do modelo de produção no qual o regime do *Apartheid* se assentou por décadas, baseado na geração de

mão-de-obra excedente nos bantustões para suprir as atividades econômicas dos centros *africâneres*³.

Externamente, o conjunto de sanções internacionais, de natureza diversa, mas principalmente econômica, que a partir do fim da década de 1980 começaram a ser impostas ao governo do *Apartheid* isolaram o país. Estados Unidos da América, Inglaterra e outros membros da *Commonwealth* fecharam as fronteiras para o comércio com a África do Sul e recomendaram o fim dos investimentos externos diretos e operações financeiras naquele país. De fato, o governo *africâner* passou a não mais financiar seus gastos com a repressão e a defesa e as intervenções externas regionais, tendo que decretar moratória da dívida (1985). A recessão econômica se agravou pela saída de empresas transnacionais do país e pela fuga de capitais.

A solução encontrada foi a transição negociada. O pacto entre o governo do *Apartheid* (Partido Nacional) e os negros era visto como a única maneira de se garantir a manutenção dos recursos à elite branca, ao mesmo tempo em que se incluía os negros no processo político. Esse processo não ocorreu de forma simples, pois ocorreram diversos conflitos internos com o objetivo de desestabilizar o processo.

O presidente Frederik de Klerk iniciou a desativar o Regime com a libertação de Nelson Mandela (1990), com a Convenção Nacional da Paz (1991) e com as eleições de 1994 que, com o direito ao voto de negros, indianos, mestiços e brancos, elegeu-se Mandela para Presidente, pelo CNA. Em 1994 foram realizadas as eleições e o CNA obteve a maioria dos votos (62,65%) e Mandela ascendeu à presidência, mas não atingiu os dois terços necessários para aprovação da Constituição sem apoio de outros partidos. O Partido Nacional ganhou 20,4% dos votos e teve direito de indicar o vice-presidente, cargo preenchido por de Klerk.

³ Naquela altura, a economia sul-africana, principalmente nos centros urbanos, passou a demandar mão-de-obra com qualificação, não mais suprida pela elite branca, o que, de certa maneira, passou a inserir parte dos trabalhadores negros nesse mercado. Além disso, ocorreu a progressiva debandada de apoio do empresariado ao regime, que, pelos interesses econômicos, via na mão-de-obra negra, possibilidade de qualificação. Entretanto, as normas do regime (restrição à livre circulação, acesso separado nos espaços públicos, na habitação e educação) dificultavam essa prática.

O governo interino tomou posse em maio do mesmo ano e iniciou o trabalho constituinte da nova Constituição, a organização das Comissões responsáveis pelo pelos julgamentos dos abusos da época segregacionista (Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação), buscando, também, reorganizar as estruturas econômicas e sociais, herdada de séculos de exploração de viés racial. As tratativas estabeleceram ainda uma constituição interina, delineando previamente princípios gerais que regeriam o governo interino e a Assembleia Constituinte a ser formada (princípios esses que deixavam a propriedade e outros recursos de poder nas mãos da elite *africâner*, conforme Ginsburg 1996).

Em linhas claras, o movimento que levou à África do Sul a transitar do Regime do *Apartheid* para um novo governo democrático, incidiu, também na política externa desse período. A principal característica desse processo foi a busca pela reintegração do país na política regional e a normalização das relações internacionais. Para Visentini e Pereira (2010), a África do Sul forjou uma aliança com o Ocidente, embora sua atuação externa tenha sido, quase sempre, reativa aos processos do sistema mundial.

A política externa sul-africana no período de transição foi cunhada de “Nova Diplomacia”, cujas diretrizes projetavam o país não como uma extensão da Europa, mas sim como uma potência média, reconhecida por seus pares austrais como tal. Sua política regional deveria ser implementada por meio de instrumentos não coercitivos. A definição dessa hegemonia da África do Sul na região pretendia ser alterada de geopolítica para econômica. Mendonça afirma que

[...] os problemas africanos devem ser resolvidos pelos africanos. Os interesses comuns e a responsabilidade com relação ao bem-estar econômico, sociológico e ambiental da África Austral devem ser as bases da cooperação e da boa vizinhança (2000, 42).

Assim, avalia-se que a principal mudança na política regional se baseou no princípio de uma expansão econômica da África do Sul para o continente. A transição foi marcada pela desconfiança tanto do Partido Nacional como do CNA. A política externa de de Klerk, no cenário africano, conquistou um sucesso diplomático por meio de tratados de cooperação e da intensificação de

contatos econômicos. Buscava-se garantir que a normalização das relações exteriores da África do Sul acontecesse após a conclusão das negociações constitucionais.

A normalização das relações no Governo Mandela

Nelson Mandela formou o Governo da Unidade Nacional com a finalidade de reorganizar o país (com representantes de diversos partidos que se aliaram). Os braços armados do CNA e do PAC foram integrados às forças de defesa do país, que já tinha um contingente próprio. A situação dos negros vinculada ao desemprego, à precariedade da habitação, a falta de acesso à terra, à educação, à saúde e as condições de desenvolvimento social deveriam ser redimensionadas (o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento consolidou tal perspectiva).

Contudo, as metas desse Programa não alcançaram o sucesso pretendido, mas chamaram a atenção para a possibilidade de investimentos externos diretos no país. Em 1996, ano da promulgação nova Constituição, também foi criado o Programa Crescimento, Emprego e Redistribuição (GEAR), com a proposta de crescimento de 6% ao ano, criação de mais de 1,3 milhões de empregos fora da agricultura e crescimento de 11% na exportação de manufaturas. De forma geral,

[...] o governo de Mandela consolidou a democracia no país, mas o direito de ir e vir, do qual os negros passaram a dispor, levou milhares de pobres a abandonar as reservas e se fixarem na periferia das cidades em busca melhores condições de vida [...]. (Visentini e Pereira 2010, 73)

As questões domésticas e internacionais, durante o mandato de Mandela estiveram intrinsecamente ligadas a uma nova postura sul-africana. Eles se basearam na tese de que a solução duradoura para os problemas internacionais viria por meio da consolidação da democracia em todo o mundo. Muitos desses princípios eram encontrados no liberalismo ocidental. Logo, esses princípios seguiam quatro definições, conforme Barber (2010): a) a noção de divisão global entre o primeiro e o segundo mundo; b) o papel das organizações internacionais, centrais para se valorizar os direitos humanos, a paz e a igualdade; c) a desmilitarização e, d) a posição da África do Sul no continente africano.

A política externa de Mandela manteve a África do Sul próxima da Europa e dos EUA, como forma de ampliar os volumes da cooperação financeira, técnica e de assistência, necessária para o andamento dos programas internos postos em ação. Para Mendonça, “[...] na interpretação de Pretória, os países industrializados tinham a obrigação moral de apoiar o novo país, para que a democracia que eles ajudaram a construir pudesse ser consolidada. Essa ajuda não teria faltado” (2000, 53, tradução nossa).

O governo sul-africano cortou relações com Taiwan e estabeleceu com a República Popular da China (1998). Também se aproximou da Índia, do Japão, de Hong Kong, das Filipinas e da Malásia, importantes parceiros comerciais. Buscou romper o isolamento com relação a Líbia, Sudão e Cuba, o que trouxe relativa tensão nas relações com os EUA, que tinha tais países como párias no sistema mundial do pós-Guerra Fria.

Um ponto essencial da política externa posta em prática por Mandela referiu-se ao ingresso e participação em organismos e fóruns internacionais. Em 1994, a África do Sul ingressou na Organização da Unidade Africana também na SADC e desde então, tem procurado avançar o processo da integração econômica no continente africano. Em 2001 foi realizado a III Conferência da ONU contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Em 2002, em Johannesburg, ocorreu a Cúpula da Terra. Outro ponto fundamental na política externa de Mandela refere-se ao aumento do número de representações diplomáticas sul-africanas: no início dos anos de 1990, ainda sob o regime racial, o país tinha apenas 30 missões diplomáticas no mundo; em 1996, esse número elevou-se para 124 missões diplomáticas, sendo o país membro de 45 organismos internacionais.

A África do Sul tornou-se uma proeminente promotora das causas chamadas de proativas e positivas no sistema mundial. Como exemplo, a cooperação com o Canadá e com a Nova Zelândia buscou eliminar as minas terrestres.

Em linhas gerais, a política externa de Mandela identificou os países do Sul em desenvolvimento, como prioridade sul-africana, compatibilizando o continente africano com os novos parceiros político-econômicos no sistema mundial. Conceitos como novas parcerias, cooperação possível e promoção da paz caracterizaram o período.

As políticas dúbias de Mbeki

Em 1999, o CNA se manteve no poder com a vitória de Thabo Mbeki (dois mandatos, entre 1999 e 2008). Nesse período, a África do Sul se consolidou como maior índice de desenvolvimento do continente, cujo poderio econômico e militar se tornou comparativo do Brasil em relação à América do Sul. Como Olivier argumenta,

[...] Mbeki “pinta sua política externa com um pincel largo e a sua visão da África é grandiloquente, autoestabelecendo uma agenda que é, simultaneamente, ambiciosa, missionária e um pouco romântica, mas intimidadora em complexidade e magnitude.” (2003, 815, tradução nossa)

Durante seu governo, a África do Sul obteve reconhecimento internacional como líder regional. Laurie Nathan (apud Barber 2010) identifica três elementos nucleares em Mbeki: democrático, africanista e anti-imperialista. Em complemento, Landsberg (2012) aponta que, efetivamente, o governo Mbeki buscou compatibilizar políticas domésticas e externas, no que se confirmou a “[...] Agenda Africana”; a Cooperação Sul-Sul; o diálogo Norte-Sul; e questões socioeconômicas e político-securitárias (Landsberg 2012,80).

Mbeki deu prioridade à África sob o conceito da *African Renaissance*. Para Mendonça,

A concepção de uma *African Renaissance* que tem ocupado o centro da Política Africana da África do Sul, opera nesse contexto contraditório de pessimismo/otimismo. Ela reconhece os efeitos do colonialismo, o seu legado que deixou os países com fronteiras arbitrárias, convulsionadas por divisões étnicas, com instituições políticas instáveis e economias precárias baseadas na produção declinante e exportação de matérias-primas; mas também reconhece aquelas regiões que estão começando a se abrir para a modernização. Mais do que um projeto, contudo, o Renascimento Africano é uma aspiração. (2000, 70, tradução nossa)

Suas relações com a Ásia (China e Japão) e o MERCOSUL (Brasil e Argentina, especialmente) se acentuaram. E sua projeção em direção ao continente se aprofundou (especialmente nas relações com a Nigéria, parceiro essencial para Mbeki). Essas relações com a Nigéria se intensificaram com a queda de Abacha em 1999. Em outubro de 2000, Mbeki fez uma visita oficial à

Nigéria e recebeu a visita do Presidente Olusegun Obasanjo. Com o Zimbábue, também houve uma aproximação intensa no período. Os esforços de Mbeki para o continente não se deram apenas no âmbito bilateral. No início de 2005, Mbeki se envolveu em negociações nos conflitos da Costa do Marfim, Sudão, Burundi, República Democrática do Congo, Ruanda e Comores, bem como no Zimbábue e Suazilândia.

A Organização da Unidade Africana (OUA) foi transformada em União Africana (UA) em 2002 em uma reunião em Durban, África do Sul. O apoio sul-africano, bem como o da Líbia foi decisivo para a ampliação dos objetivos da organização e para a criação de condições para uma cooperação mais íntima entre os países do continente e para uma verdadeira integração. Assim como o NEPAD, a UA sofreu com a incerteza sobre seu principal foco. Uma clara diferença entre os governos de Mandela e Mbeki referiu-se ao emprego das forças sul-africanas nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas e da própria União Africana, amplamente aceitas no período de Mbeki (UN Assistance Mission in Afghanistan, 2002; UN Assistance Mission in Iraq, 2003; UN Mission in Nepal, 2007; AU/UN Hybrid Operation in Darfur, 2007; UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 1999; UN Integrated Office in Burundi, 2007. Conforme SIPRI 2011).

Conclui-se que o emprego dessas tropas marcou pontualmente a alteração no tipo de papel que Pretória exercia no cenário africano, esperando garantir prestígio diplomático, reivindicando um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e buscando legitimar suas ações, frente os pares do continente. Tirando a disputa no Congo, o Zimbábue acabou se constituindo na maior dificuldade externa para o governo de Mbeki. A dubiedade da política externa de Mbeki se refere à postura nebulosa em relação ao Zimbábue e Angola.

Internamente, a situação zimbabuana se deteriorou na década de 1990, quando Mugabe buscou se manter no poder a todo custo (com ataques aos oponentes políticos, fraudando eleições, tirando a liberdade de expressão, entre outras ações). Como resultado do comportamento governamental do Zimbábue, sua economia entrou em colapso (80% da população vive abaixo da linha de pobreza).

Barber (2010) afirma que Mbeki rejeitou a *megaphone diplomacy* britânica para o Zimbábue, e África em geral. Segundo Mbeki, a população

daquele país deveria decidir e resolver seus próprios problemas e as dificuldades correntes são legados do colonialismo e do domínio branco. Logo, para o presidente, a África do Sul deveria exercer uma *quite diplomacy*, ao encorajar o diálogo entre o governo do Zimbábue e seus oponentes políticos (Mugabe e Mbeki acusaram Tony Blair e John Howard de serem racistas em diversos momentos). Mbeki defendeu Mugabe e seu governo, embora não houvesse afinidade pessoal entre os dois (para Barber, muitos africanos veem Mugabe como um herói, por ser da primeira geração de líderes africanos, o único que ainda se encontrava no poder).

As divergências entre Mbeki e seu vice-presidente, Jacob Zuma, se agudizaram entre 2001 e 2005. Após acusações de corrupção por envolvimento no acordo de armas, Zuma foi demitido em 2005 (Zuma tinha o apoio dos aliados de esquerda do CNA). A partir disso, começou a crescer a oposição à liderança de Mbeki. Em setembro de 2008, Mbeki renunciou ao cargo (onze ministros o seguiram, incluindo o das finanças, Trevor Manuel). Com a saída de Mbeki, o governo foi assumido provisoriamente por Kgalema Mothlane. Trevor Manuel se dispôs a voltar ao cargo de ministro, estabilizando as finanças do país.

O Governo Zuma

Jacob Zuma, também membro do CNA, foi eleito presidente em 2009. Já em 2009, no “Plano Estratégico de Médio Prazo para guiar o Programa Governamental para o Mandato Eleitoral no período de 2009-2014”, as bases da política externa de Zuma se encaixaram na denominação de “Busca pelo Progresso Africano e Reforço da cooperação”. Essa noção fica clara nos seguintes pilares de ação externa empreendida por Pretória:

- 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; 3) Priorizar o continente africano através do ‘Avanço Africano’; 4) Fortalecer as relações Sul-Sul; Melhorar as relações estratégicas com o Norte; 5) Reforçar as relações políticas e econômicas; e 6) Participar do sistema global de governança. (Landsberg 2012, 80)

O Departamento de Relações Internacionais da África do Sul, em 2009, mudou de nome para Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (DICO), dando mais ênfase aos objetivos de cooperação e desenvolvimento do país⁴. A África do Sul, de 2009 aos dias atuais, consolidou seu papel essencial como representante do continente africano na maioria das organizações internacionais e nos fóruns de diálogo internacionais. Sua liderança regional tem sido reconhecida e respeitada pela maior parte dos países africanos e parceiros no sistema mundial. Embora Zuma tenha enfatizado não seguir a *quite diplomacy* de Mbeki nas questões regionais, nota-se que seu governo manteve tal postura não-confrontacionista, se baseando nas noções de “promoção da paz, segurança e estabilidade”. Zuma se reaproximou de Angola, quando fez a esse país sua primeira visita oficial, em agosto de 2009, identificando que Luanda⁵ se tornaria o principal parceiro africano da África do Sul, em seu governo, em detrimento de Nigéria, Moçambique e Zimbábue.

A África do Sul pós-*Apartheid* tem se esforçado para implementar a postura não-hegemônica e não-confrontacionista frente a seus vizinhos continentais. Os dois principais pilares de cooperação da África do Sul com os países da África Austral na contemporaneidade são a SACU e a SADC, como se verá a seguir. Em ambas, a África do Sul tem desempenhado importante papel, além de sediar o secretariado do NEPAD desde seu início.

De 2001 em diante, a “Estratégia Borboleta” passou a pautar as relações da África do Sul, em duas noções igualmente importantes: o oeste e o leste, no que se referia às ações e parcerias com o Sul. As conexões comerciais e políticas com a Ásia aumentaram de importância, em especial com a China e uma maior aproximação com a América Latina passou a ocorrer, especialmente com o Brasil.

⁴ Cabe citar que Zuma dirigiu o serviço de inteligência do CNA durante a luta contra o *Apartheid*, estando exilado em Angola e Moçambique, com cujos dirigentes manteve boas relações, ao contrário de Mbeki.

⁵ Zuma e a comitiva de aproximadamente 150 empresários sul-africanos visitaram Luanda, identificada como “parceria estratégica” sul-africana, acreditando no potencial das relações bilaterais entre os dois países em todas as esferas, econômicas, sociais e políticas. Como resultado dessa visita, foram assinados 6 acordos comerciais e na área de aviação.

Redimensionando as relações regionais

A reinserção da África do Sul após o encerramento do Regime do *Apartheid* tem sua base nas relações regionais. Ao longo dos mais de quarenta anos em que o Partido Nacional esteve no poder, as relações com os vizinhos foram fortemente abaladas pelas políticas deliberadas de desestabilização e pela postura agressiva da África do Sul. A principal organização regional, inclusive, tem sua origem na tentativa de conter a África do Sul. É nos Estados da Linha de Frente (FLS)⁶ que reside a motivação para a criação da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC).

A SADC foi criada em 1980, com o nome de Conferência Coordenada para o Desenvolvimento da África Austral, com a Declaração de Lusaka, envolvendo nove países⁷. Após a independência de Moçambique, Angola e Zimbábue, de acordo com Murapa (2002), os líderes dos Estados da Linha de Frente sentiram a necessidade de abordar, também questões econômicas. Após uma reunião na Tanzânia, foi decidido desenvolver a possibilidade de criação de um mecanismo regional para questões de desenvolvimento econômico nos países da África Austral. Reside neste encontro a origem da SADCC.

Em 1992, com o Tratado de Windhoek, a SADC ocupa o lugar da SADCC e, dois anos mais tarde, com o fim do *Apartheid* e no novo contexto político na África do Sul, esta ingressa na Organização. O ingresso da África do Sul na SADC é um marco na sua reinserção regional e, também, no redimensionamento dos objetivos da Comunidade.

A decisão do governo sul-africano de, rapidamente, passar a integrar o principal processo de integração da região e um importante fórum de discussões evidencia a preocupação de Mandela em deixar claro para os vizinhos a postura da nova África do Sul pós-*Apartheid*. É forçoso relembrar que, com o fim do regime de segregação, as visões conflitantes do Partido Nacional e do CNA entraram em disputa: enquanto o Partido Nacional defendia uma inserção internacional voltada para a liberalização comercial e a atração de

⁶ O grupo de Estados da Linha de Frente foi criado em 1975 pelos Chefes de Estado de Botsuana, Tanzânia, Zâmbia e Moçambique. Os FLS nascem como um fórum de cooperação entre os Estados sem ser uma instituição formal, com o objetivo de coordenar políticas em apoio aos movimentos de libertação nacional e reduzir a dependência dos países da região em relação à África do Sul.

⁷ Angola, Botsuana, Lesoto, Malaui, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

multinacionais, o CNA visava o desenvolvimento via integração regional. A participação na SADC, assim, era a afirmação da segunda estratégia.

Alguns anos após a entrada da África do Sul, a SADC passa por uma mudança importante: a criação do Órgão para Política, Defesa e Segurança (OPDS) em 1996. A criação do OPDS, de certa forma, traz para dentro da SADC os Estados da Linha de Frente, que, como lembra Malan (1998), tinham encerrado suas atividades independentes em 1994 e decidido atuar como braço político-securitário da SADC. O órgão é criado, contudo, como uma estrutura quase independente, em um formato de cúpula, que não se remetia a Cúpula da SADC.

A estrutura dupla SADC-OPDS acabou traduzindo-se em uma disputa pela liderança da região. Na presidência da Cúpula da SADC tínhamos Mandela, enquanto a presidência da Cúpula do OPDS era ocupada por Mugabe, do Zimbábue. Até o ingresso da África do Sul na SADC, Mugabe, como lembra Schoeman (2007), mesmo que informalmente, era o líder da organização regional, já que era uma das principais forças econômicas e militares, além de ter sido uma figura importante na luta anticolonial. A figura de Mandela e o peso econômico e político da África do Sul, todavia, coloca Mugabe em segundo plano.

Esse enfrentamento pelo papel de destaque na SADC e na região da África Austral fica bastante evidente durante a crise na República Democrática do Congo em 1998. Na ocasião, como lembra Francis (2006), o Zimbábue foi o primeiro país a manifestar apoio ao Congo, alegando que Ruanda e Uganda tinham invadido o seu território e que os países da SADC deveriam intervir. A África do Sul, por sua vez, era contrária a ação militar de ajuda. Ao final, Angola, Zimbábue e Namíbia enviam tropas para o Congo, em uma operação que foi reconhecida como da SADC *a posteriori*. A ação no Congo torna clara tanto as posições opostas de Mandela e Mugabe quanto o problema de manter uma organização regional com, na prática, dois órgãos superiores.

A política externa sul-africana nos primeiros anos após o fim do *Apartheid*, assim, visava a reinserção do país na região e a reconstrução da imagem do país para os vizinhos. As ações do país, assim, eram bastante centradas na própria figura do Mandela, que mantinha relações bastante positivas com os demais países da região, fruto do apoio ao CNA durante a luta contra o governo *africâner* e, também, como lembra Pereira (2007), da série de

visitas e conversas feitas por Mandela durante o período de transição, com o intuito de garantir apoio ao seus novos planos para a África do Sul.

A grande exceção a essa postura de aproximação e cooperação da África do Sul em relação aos vizinhos foi a intervenção durante a crise no Lesoto em 1998. Após as eleições e com a iminência de um golpe, o Governo do Lesoto solicita auxílio da SADC para garantir a sua manutenção. O que se segue, como lembra Maroleng (2007), é uma reunião entre os ministros de Defesa da SADC da qual o Zimbábue recusa-se a participar e na qual é decidida que África do Sul e Botsuana deveriam liderar uma operação no Lesoto, sob os auspícios da SADC.

A operação, apesar de bem sucedida do ponto de vista dos resultados, conseguindo a estabilização do país, que se consolida com a realização de eleições em 2002, é profundamente criticada. O principal questionamento recaía, justamente, sob a participação da África do Sul. Como destaca Neethling (1998, 2, tradução nossa), a operação “[...] foi um evento dramático e um marco para a nova África do Sul – a primeira vez que o Governo pós-*Apartheid* emprega tropas em território estrangeiro em situação de conflito.” A acusação de que a África do Sul tinha realizado uma intervenção militar no Lesoto para defender interesses nacionais⁸ era reforçada pela negativa, alguns meses atrás, da mesma África do Sul em participar da operação na República Democrática do Congo.

As participações, ou negativas de, nas operações na região e a própria postura em relação às crises nos vizinhos também mostram, mais uma vez, a disputa, ainda que não declarada, pelo posto de liderança na região, especialmente do Zimbábue. Enquanto a África do Sul seguia na sua postura mais amigável, o que significava o menor envolvimento possível nas questões domésticas dos demais países – o que explica a tanto a negativa em participar da operação no Congo quanto a decisão de intervir no Lesoto – o Zimbábue tentava afirmar sua posição de polo de poder, utilizando, também, sua posição no OPDS.

É só a partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, já durante o governo de Mbeki, que a África do Sul passou a adotar uma política

⁸ A África do Sul tinha importantes investimentos no Lesoto, especialmente no setor energético.

externa mais ativa, simbolizada pela *African Renaissance*. Do ponto de vista regional, a manifestação mais clara dessa nova fase é o papel de destaque na formulação e na condução do Novo Plano Estratégico para o Desenvolvimento da África, o NEPAD. O início dos anos 2000 também coincidiu com as reformas realizadas na SADC que, pelo menos do ponto de vista institucional, solucionaram o problema do OPDS, incluindo-o dentro da estrutura da Comunidade.

Além disso, é nesse período que se desenvolveu a crise no Zimbábue, momento em que o papel de liderança e de mediadora da África do Sul na região da África Austral foi colocado à prova. As ações violentas dos partidários de Mugabe, que precederam as eleições de 2002, e os enfrentamentos com a principal força de oposição, o Movimento pela Mudança Democrática, colocaram o país em uma crise violenta.

A posição da SADC, como organização, inicialmente, foi de solidariedade ao Zimbábue, com algumas pequenas mudanças a partir de 2001, com a retirada de Mugabe da Presidência do OPDS (Cawthra 2010). O momento, todavia, realmente era de mudança na estrutura da SADC, como já foi mencionado, o que coloca em dúvida se a ação, de fato, representava algum tipo de condenação às ações de Mugabe. A África do Sul, por sua vez, adota uma postura dúbia, no que ficou conhecido como ‘diplomacia silenciosa’, e consistia em, publicamente, demonstrar apoio ao Zimbábue, mas em sigilo, aconselhar Mugabe a realizar reformas.

A adoção dessa postura pelo Governo de Pretória, segundo Alden (2010), tinha duas razões principais. A primeira questão era econômica, tendo em vista que o Zimbábue era o principal parceiro comercial da África do Sul no continente e que sanções econômicas poderiam ter um impacto muito grande sobre as empresas sul-africanas. A outra motivação estava relacionada com o contexto regional e a grande instabilidade que poderia ser gerada com a saída de Mugabe do poder, com o possível grande fluxo de refugiados.

A crise no Zimbábue evidencia dois aspectos das relações da África do Sul com os países da África Austral. O primeiro é o enfraquecimento do Zimbábue, tanto doméstica quanto externamente, o que o impossibilita de continuar exercendo uma postura de disputa pela liderança da região. A segunda questão a ser considerada é incapacidade, nesse momento, de a África do Sul assumir a sua postura de líder da região, dado que ainda não tinha se

desvencilhado totalmente da imagem do *Apartheid* e, também por isso, não conseguia assumir uma postura mais firme.

A real reinserção da África do Sul no cenário regional concretizou-se no final dos anos 2000, com o governo de Zuma. Como destacam Visentini e Pereira (2010), ao contrário de Mbeki, que passou grande parte do período do *Apartheid* na Europa, Zuma exilou-se nos países vizinhos, o que garante um histórico muito positivo de relações com Angola e Moçambique. Tem-se, assim, um impulsionador da integração regional e da intensificação das relações com os vizinhos. A ênfase na multilateralidade, da mesma forma que é um eixo importante da política externa sul-africana, também é uma forma de reinserção mais fácil, tendo em vista que auxilia a diminuir a desconfiança dos outros países.

Considerações Finais

A política externa da Nova África do Sul tem se consolidado, com os governos Mandela, Mbeki e Zuma, em maior ou menor grau, a partir do discurso e ações amplamente baseados na noção de concretização da cooperação e de construção/consolidação de novas parcerias. Esses novos direcionamentos, a Oeste ou Leste, mas mantendo a atenção com o Norte, qualificaram a reinserção do país no sistema mundial pós-Guerra Fria.

A multipolaridade característica desse sistema tem possibilitado que novos atores com relevância regional consigam consolidar sua ação no sistema, de forma a viabilizar a formação de coalizões entre iguais, como o IBAS, o BRICS e as negociações na OMC.

Nesse sentido, o continente africano se consolidou, naturalmente, como a pauta essencial e prioritária da política externa sul-africana. As demandas continentais, crises, conflitos e processos de integração regional tornaram-se tema frequente durante os governos Mandela, Mbeki e Zuma, porém com ações pontuais e específicas em cada qual. Enquanto Mandela argumentava que todos os países africanos tinham a mesma importância para os sul-africanos, num sentido de cooperação para a construção da paz e democracia no mundo, Mbeki – numa noção clara de qual o tipo de equilíbrio de poder regional se buscava – priorizou as relações com Nigéria e Zimbábue, como forma de legitimar ações

regionais, dado o contexto ainda relevante do governo de Mugabe até o final da década de 1990. Zuma, por sua vez, se reaproximou de Angola, como contraponto à decadência zimbabuana na região, e levando em conta a recuperação e a emergência de Luanda como polo de poder importante na África Austral.

Nota-se, assim, que a política externa da nova África do Sul, ao priorizar as relações regionais e atuar pontualmente na diplomacia continental, também revigorou os processos de integração, como vetores da reaproximação sul-africana de seus vizinhos. Logo, a perspectiva a médio e longo prazos é de consolidação desses processos baseada, por um lado, na afirmação angolana e por outro, na manutenção sul-africana, constituindo dois polos de poder regional alternativos.

REFERÊNCIAS

- Alden, Chris. 2010. “‘A Pariah in our Midst’: Regional Organizations and the problematic of Western-designated pariah regimes – The cases of SADC/Zimbabwe and ASEAN/Myanmar.” *Crisis States Research Centre/LSE Working Paper* 73, Maio.
- Barber, James. 2005. “The New South Africa’s foreign policy: principles and practice.” *International Affairs* 81(5): 79-96.
- Beck, Roger B. 2000. *The History of South Africa*. Westport: Greenwood Press.
- Bond, Patrick. 2000. *Elite transition: from Apartheid to neoliberalism in South Africa*. Londres: Pluto Press.
- Carlsnaes, Walter. 2008. “Actors, structures and foreign policy analysis.” In *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, editado por Steve Smith, Amelia Hadfield e Timothy Dunne, 85-100. Oxford/Nova Iorque: Oxford University Press.
- Cawthra, Gavin. 2010. “The Role of SADC in Managing political crises and conflict – The Cases of Madagascar and Zimbabwe.” *Friedrich Ebert Stiftung, FES Peace and Security Series* 2.
- Dopcke, Wolfgang. 1998. “Uma nova política exterior depois do Apartheid? Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974-1998.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 41(1). Acesso em 25 de julho de 2010: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n1/v41n1a07.pdf>.
- Francis, David J. 2006. “Linking Peace, Security and Developmental Regionalism: Regional Economic and Security Integration in Africa.” *Journal of Peacebuilding and Development* 2(3).
- Mendonça, Hélio Magalhães de. 2000. “South African Foreign Policy, 1945-1999.” In *Brazilian Views on South African Foreign Policy*, editado por Samuel Pinheiro Guimarães, 11-90. Brasília: FUNAG.
- Landsberg, Carl. 2012. “A política externa do Governo Jacob Zuma: associação ou dissociação?” *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 1(1), 79-108.
- Malan, Mark. 1998. “Regional Power Politics Under Cover of SADC – Running amok with a Mythical Organ.” *ISS Occasional Paper* 35, Outubro.

- Mandela, Nelson. 1993. "South Africa's Future Foreign Policy." *Foreign Affairs* 72(5). Acesso em 10 de fevereiro de 2014: <http://www.anc.org.za/show.php?id=4113>
- Maroleng, Chris. 2007. "Lesotho: On the path to democracy and stability?" *ISS Situation Report*, 06 de março.
- Murapa, Rukudzo. 2002. "A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC): rumo à integração política e econômica." *Impulso* 31, Setembro.
- Neethling, Theo. 2002. "Military Intervention in Lesotho: Perspectives on Operation Boleas and Beyond." *The Online Journal of Peace and Conflict Resolution* 2(2), Maio.
- Olivier, Gerrit. 2003. "Is Thabo Mbeki Africa's Saviour?" *International Affairs*, 2003, 79(4), 815–828.
- Pereira, Analúcia Danilevicz. 2007. "África do Sul e Brasil: dois caminhos para a transição ao pós-Guerra Fria (1984-1994)." Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Schoeman, Maxi. 2001. "From SADCC to SADC and Beyond: The Politics of Economic Integration." *Alternative Regionalisms*, 13 de julho. Acesso em 22 de fevereiro de 2013: http://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/schoemar_fromsadcctosadc.pdf.
- Swart, Gerrie, e Anton du Plessis. 2004. "From Apartheid to Destabilisation to a Southern African Security Community." In *Towards a Common Defence and Security Policy in the Southern African Development Community*, editado por Hussein Solomon. Pretoria: AISA.
- Visentini, Paulo G. Fagundes, e Analúcia Danilevicz Pereira. 2010. "A Nova África do Sul: política, diplomacia e sociedade (1994-2010)." In *África do Sul: História, Estado e Sociedade*, organizado por Paulo Gilberto Fagundes Visentini e Analúcia Danilevicz Pereira, 65-96. Brasília: FUNAG.

RESUMO

A África do Sul é um país de importância singular para compreender as Relações Internacionais contemporâneas. Localizada na parte mais austral do Continente Africano, banhada pelos oceanos Atlântico e Índico, a África do Sul ocupa uma posição geopolítica e geoeconomicamente estratégica. Com o fim do regime do *Apartheid* no início da década de 1990, o país inicia um período de reinserção internacional que tem como componente fundamental a normalização das relações com os demais países africanos, em especial, seus vizinhos da África Austral. O objetivo deste trabalho é analisar a política externa da Nova África do Sul (de Nelson Mandela a Jacob Zuma), tendo como fio condutor o papel que a inserção regional tem para as ambições sul-africanas no sistema mundial.

PALAVRAS-CHAVE

África do Sul; África Austral; Integração Regional.

Recebido em 20 de fevereiro de 2014.

Aprovado em 21 de maio de 2014.