

MULTILATERALISMO E A ONU NA POLÍTICA EXTERNA DA ÁFRICA DO SUL

Chris Landsberg¹

Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi estabelecida em Dumbarton Oaks, San Francisco, setenta anos atrás com a promessa de trazer paz para o mundo e de salvar “sucessivas gerações do flagelo da guerra”. Depois de tantos anos, a ONU ainda reflete a ordem mundial de 1945, permanecendo distante das realidades globais do século XXI. A África do Sul, um país que fora objeto de medidas de ostracismo pelo organismo mundial por quase meio século devido a suas políticas de Apartheid, tornou-se uma grande defensora da reforma da ONU (Geldenhuis 1984). De fato, assim que Jan Smuts tornou-se um apoiador do preâmbulo da Carta da ONU, encontrou-se em uma complicada situação por causa das políticas racistas promulgadas e defendidas por si e seu governo (Geldenhuis 1984). Em uma reviravolta extraordinária dos eventos históricos, a África do Sul pós-Apartheid fez do multilateralismo um princípio central de sua política externa, avançando esta estratégia sob as bandeiras da “transformação da governança global” durante os anos Mbeki e “ativa participação no sistema global de governança” durante o período Zuma. Como um país localizado no Sul, os novos governos da África do Sul fizeram ousados esforços para garantir que sua voz fosse ouvida, e que, da mesma forma, sua atuação fosse sentida.

Na Defesa do Multilateralismo

A África do Sul se tornou uma proponente do multilateralismo e da

¹ Cátedra de Pesquisa Nacional da África do Sul: Diplomacia Africana e Política Externa; Associado: Escola de Diplomacia, University of Johannesburg. Email: clandsberg@uj.ac.za

diplomacia multilateral. Isto é importante dado que o multilateralismo apresenta uma plataforma e espaço para que países em desenvolvimento tenham voz e representação. Kishan Rana descreveu a diplomacia multilateral como “diplomacia através de conferências com a participação de três ou mais Estados” (Rana 2004, 20). É frequentemente, mas nem sempre, limitada a questões temáticas, por exemplo degradação ambiental e aquecimento global, controle de armas ou regimes internacionais (Rana 2004). De acordo com Vladimir Petrovsky, “a diplomacia multilateral é muitas vezes considerada um tipo de superestrutura sobre a diplomacia bilateral. Eu acho”. Ele segue afirmando: “há dois lados da mesma moeda e nenhum exclui o outro... Negociações multilaterais, apesar de consumirem muito tempo, são uma salvaguarda muito eficaz contra tensões hegemônicas e similares” (Petrovski 1998). Na era pós-Guerra Fria, o multilateralismo é caracterizado por agendas mais complexas de conferências e negociações com maior número de tópicos, e o crescente envolvimento de especialistas, grupos de cidadãos e ONGs. A diplomacia multilateral está tentando se adaptar ao complexo ambiente e condições do pós-Guerra Fria, mas as mudanças estão acontecendo em um ritmo muito lento (Petrovski 1998). Há, de fato, uma necessidade de rever as regras e procedimentos do multilateralismo de modo a torná-lo mais eficaz.

Todos os governos pós-Apartheid têm apoiado a diplomacia multilateral como uma estratégia e um *modus operandi* por trás dos esforços diplomáticos. Carlsnaes e Nel nos lembram que “uma dimensão central do papel normativo da África do Sul tem sido a sua promoção de um multilateralismo baseado em regras como a forma institucional apropriada para a condução de assuntos internacionais ao que Mandela chamou ‘um mundo interdependente’” (2006, 21). Os autores vão além ao argumentar que “o compromisso com o multilateralismo serviu à África do Sul e a seus aliados para desenvolver e revitalizar de maneira combinada conversações sobre o comércio mundial, desenvolver iniciativas conjuntas para a reforma das instituições financeiras globais, promover controles de armamentos globais e medidas humanitárias, e fortalecer instituições emergentes de direito penal internacional, tais como o Tribunal Penal Internacional” (Carlsnaes e Nel 2006). Pretória acreditava que sua transição pacífica e sua credibilidade internacional lhe garantia “capacidade de agregar votos e influenciar em fóruns multilaterais” (Department of Foreign Affairs 1996, 16). Ela estava comprometida com uma política de “diplomacia multilateral” e alegava que suas “políticas e práticas, e sua abordagem baseada em princípios coerentes, concediam a ela especial autoridade moral para defender a necessidade de democratização, boa governança e maior efetividade das instituições internacionais, regionais e sub-regionais” (Department of Foreign Affairs 2005, 20). Nesse contexto, o governo tem

ênfatisado continuamente “(...) seu compromisso com o multilateralismo, e neste contexto, o papel preeminente da ONU nos assuntos globais” (Department of Foreign Affairs 2005, 20).

O multilateralismo não era apenas um fim em si mesmo para a África do Sul; era um meio para um fim. Ele era visto como um importante instrumento internacional para ajudar a resolver problemas globais. Em 2005, o governo Mbeki foi categórico: “a África do Sul, na condução das suas relações internacionais, age de uma forma que respeite o direito internacional e promove o multilateralismo como meio de buscar o consenso nos assuntos do mundo” (Department of Foreign Affairs 2005, 5). Quando a África do Sul se juntou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pela primeira vez em 2007, o então ministro dos Negócios Estrangeiros, Dr. Nkosazana Dlamini-Zuma, opinou: “fazemos isso conscientes e convencidos de que o sistema multilateral de governança global permanece como a única esperança para os desafios que a humanidade enfrenta hoje”². Pelo menos em termos de política declarada, o governo liderado por Jacob Zuma continuou com a posição dos dois governos antecessores. Em fevereiro de 2012, o Ministro das Relações Internacionais e Cooperação, Maite Nkoana-Mashabane, afirmou que “a África do Sul está empenhada em... reformar as instituições multilaterais que compõem o sistema de governança global” (DIRCO 2012). No centro das estratégias multilaterais da República estão esforços para avançar os interesses da África e dos países em desenvolvimento. Fóruns multilaterais foram considerados plataformas onde a África do Sul poderia reforçar a voz e a participação dos africanos e de países do Sul.

Com o multilateralismo no centro de sua diplomacia desde 1994, a África do Sul há muito tem defendido a ideia de que a ONU e a Carta da ONU deveriam ser colocadas no centro da governança global, enquanto persegue a estratégia de uma ordem econômica e política transparente e baseada em regras. O governo de Thabo Mbeki (1999-2008) persistentemente apostava na “importância do multilateralismo e na necessidade urgente de revitalizar e reformar a ONU” (Department of Foreign Affairs 2005, 16).

Em março de 2012, no seu Documento de Discussão da Política de Relações Internacionais, o Congresso Nacional Africano (CNA), partido do governo, afirmou que “continuará a trabalhar com outras forças progressistas globalmente para promover transformações internacionais em direção ao multilateralismo e contra o crescente unilateralismo”³. Era do ponto de vista

2 Citado em DIRCO, IGD e SAIIA. *South Africa in the UN Security Council 2011-2012: A Report on the Government-Civil Society Strategy Dialogue*. Pretoria, novembro de 2010.

3 Congresso Nacional Africano (CNA), Relações Internacionais, Documento de Discussão Política, Joanesburgo, março de 2012.

do governo de Zuma que as potências ocidentais, nominalmente os EUA, a Grã-Bretanha e a França, tendiam a usar a ONU, incluindo o Conselho de Segurança, como instrumentos para servir a seus interesses (Landsberg 2010, 242).

Apresentando o Quadro ONU-África do Sul

A estratégia preferida de multilateralismo da África do Sul era trabalhar através da ONU e fóruns como o G77 + China, o Movimento dos Não Alinhados (MNA), o Grupo da África no seio da ONU, e outros Estados que partilham da mesma posição, com o objetivo de defender a santidade da Carta das Nações Unidas e a observância de suas regras, especialmente no trato de conflitos. Ela tem implementado as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em relação a várias questões, incluindo operações de apoio à paz e de combate ao terrorismo.

Desde que sediou a Conferência Mundial Contra o Racismo em 2001, o país centrou-se no estabelecimento e operacionalização do Conselho de Direitos Humanos da ONU como uma agência com recursos e autoridade para fazer avançar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promovendo os direitos das mulheres ao fazer campanha na ONU por ações tangíveis em relação à Declaração e Programa de Ação de Pequim.

Duas outras estratégias para a ONU foram, em primeiro lugar, elevar a importância de questões de desenvolvimento e pobreza e afastar-se da ênfase em “paz e segurança” como definido pelo ocidente; e, em segundo lugar, desafiar o domínio do ocidente nas Relações Internacionais e abordar as desigualdades na economia política global. Nesse sentido, a estratégia sul-africana foi impulsionada por uma busca tanto por justiça e representação quanto por voz para o Sul em desenvolvimento. Dar uma voz maior aos países do Sul em desenvolvimento tem sido, de fato, uma grande *raison d'être* que sustentam esses movimentos multilaterais.

O governo Mbeki colocou a ONU e sua reforma no centro de sua diplomacia. Um documento de política externa de 2005 afirmou que “é claro que apenas através de uma ONU reformada as ameaças e os desafios do século XXI poderão ser coletivamente enfrentados. Para a África do Sul”, o documento continuava, “o multilateralismo não é uma opção, mas a única forma de trazer desenvolvimento e, assim, a paz duradoura” (Department of Foreign Affairs 2005, 7). Tal governo tinha a visão crítica de que “a abordagem unilateral para os problemas globais levou à erosão do multilateralismo das Nações Unidas e ao enfraquecimento dos tratados internacionais e do

direito internacional” (Department of Foreign Affairs 2005, 7).

A África do Sul também se considerava como uma representante e “porta-voz” da África dentro da ONU e de outros órgãos multilaterais. Em 2002 e 2003, por exemplo, a África do Sul fez, com sucesso, campanha para que a Assembleia Geral da ONU endossasse a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (da sigla em inglês, NEPAD) para que fosse adotado “como o quadro político ao redor do qual a comunidade internacional – incluindo o sistema ONU – deveria concentrar seus esforços para o desenvolvimento africano”, e estabeleceu modalidades de apoio da ONU ao NEPAD⁴.

Em um discurso na Universidade de Limpopo, em 12 de março de 2012, o Vice-Ministro de Relações Internacionais e Cooperação, Ebrahim Ebrahim, fez uma ligação entre a reforma da ONU e os interesses da África. O Vice-Ministro lembrou que “o Conselho de Segurança dedica a maior parte de seu tempo e energia incidindo sobre questões de paz e segurança no continente africano. Mais de 70% das deliberações do Conselho de Segurança estão centradas em torno de situações de conflito na África” (Ebrahim 2012). Como um “Estado âncora” na África, a África do Sul via-se como uma porta-voz africana, sentindo-se obrigada a clamar pela representatividade africana nos órgãos da ONU, inclusive no Conselho de Segurança.

Democratizando a ONU

A África do Sul tem sido ativa nos assuntos da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a qual considera uma plataforma ideal para ajudar a moldar uma agenda progressista e sensível às necessidades dos países pobres e marginalizados, e tem devidamente a defendido como apropriada para um engajamento político e econômico mais amplo.

O governo Mandela aspirava se tornar um cidadão global responsável ao promover a não-proliferação de armas nucleares e o controle de armamentos, desde que o exemplar papel em erradicar as armas de destruição em massa caracteriza sua política externa (Landsberg 2010). A república pós-Apartheid rapidamente aderiu à Convenção sobre Armas Nocivas de 1995, entrou para o Grupo de Fornecedores Nucleares, e forneceu informação de seu próprio comércio de armamentos para o Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas. Também fez contribuições substanciais para a Revisão e Extensão da Conferência do Tratado de Não-Proliferação (TNP) em 1995, uma vez que ajudou a moldar o meio termo para uma “Coalizão de uma Nova Agenda” entre os blocos nuclear e não nuclear. Seu papel permitiu a prorrogação indefinida

4 Nações Unidas, A/Res/57/2; A/Res/57/7; e A/Res/57/300; citadas em Landsberg 2009

do tratado sem votação, e ajudou a facilitar um amplo consenso ao lembrar ambos os blocos de suas obrigações. O seu papel na conferência ajudou a estabelecer-se como um ator honesto neste complexo terreno (Landsberg e Masiza 1996).

A participação da África do Sul na conferência de extensão nuclear de 1995 tem sido aclamada como um dos seus mais importantes avanços na política externa e na diplomacia. Depois de 1999, o governo Thabo Mbeki continuou com esse importante tema na diplomacia. A África do Sul, por conseguinte, recusou-se a adotar uma perspectiva limitada em relação a não-proliferação nuclear, e desafiou a ideia de que apenas os chamados Estados nucleares teriam o direito de desenvolver programas nucleares. Estados sem armas nucleares, segundo sua política, também deveriam ter o direito de desenvolver programas nucleares civis. Como membro do Conselho de Governadores da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a África do Sul ativamente tentou moldar as discussões referentes às questões nucleares. No que diz respeito à controvérsia de longa data envolvendo o programa nuclear iraniano, por exemplo, a posição da África do Sul era de que uma abordagem confrontacionista precisava ser evitada a todo custo, e que uma solução inclusiva e abrangente deveria ser buscada. Esse comprometimento com a não confrontação e não violência, e a resolução pacífica de disputas, tem sido um princípio fundamental da política externa pós-Apartheid. Pretoria-Tshwane era a favor de uma postura equilibrada em favor tanto dos direitos dos membros do Tratado de Não Proliferação (TNP) em relação à tecnologia nuclear para fins pacíficos, quanto da necessidade internacional de se construir confiança e promover o uso pacífico da energia nuclear. Em vez de adotar uma atitude linha dura frente ao Irã ou qualquer outro ator, a política apresentava uma postura pró-negociações, encorajando-os a desistir de programas de armas nucleares, enquanto apoiava suas posições a favor de programas nucleares pacíficos.

Ao priorizar a importância do multilateralismo e a necessidade urgente de revitalizar e reformar a ONU, Pretoria-Tshwane estava em uma posição de “consistentemente [clamar] por uma representação mais equitativa da África e outras regiões em desenvolvimento e pela adoção de regras e procedimentos mais justos e transparentes” (Department of Foreign Affairs 2005, 16). A ideia da África do Sul como porta-voz dos subdesenvolvidos e prejudicados emerge novamente.

Apoio pela Arquitetura de Direitos Humanos da ONU

A África do Sul tem contribuído para o estabelecimento e operacio-

nalização do Conselho de Direitos Humanos da ONU, com o desafio de que as instituições da ONU encarregadas de avançar a Declaração Universal dos Direitos Humanos estavam sangrando sob a pressão da agenda de securitização da ONU e dos Direitos Humanos por parte dos Estados mais poderosos, como os EUA (Scanlon 2006). A África do Sul se juntou às campanhas do G77 + China para a substituição da Comissão de Direitos Humanos por um órgão efetivo, imparcial e dotado de recursos que fosse ser um subsidiário integral da Assembleia Geral da ONU. Isso levou à criação do Conselho de Direitos Humanos pela Resolução 60/251 da Assembleia Geral. Durante a Conferência do Milênio +5, a África do Sul, juntamente com outros países como Botswana e Ilhas Maurício, encorajou os membros da ONU a apoiar a adoção do “conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P)” (Mwanasali 2006). Precedendo a isso, já no ano de 2000, a África do Sul foi fundamental para incentivar a União Africana (UA) a adotar seu próprio regime de responsabilidade de proteger, chamado “da não-interferência à não-indiferença”. (Landsberg 2010b, 438). Sob a bandeira desta nova doutrina, o continente permitiria a interferência e a intervenção nos assuntos de Estados africanos, de modo a erradicar as violações flagrantes de Direitos Humanos, genocídios, instabilidades dentro de países que poderiam ameaçar a estabilidade regional mais ampla da África, e mudanças inconstitucionais de governo (Akokpari e Zimble 2008; Mwanasali 2006). Embora apoiando o R2P, a África do Sul mostrou-se farta de tal princípio ser usado e abusado por potências ocidentais para fins egoístas de política externa, e como uma ferramenta para acertar as contas com os governos com os quais tinham diferenças. Foi esse tipo de ceticismo que levou às discussões sobre a visita da África do Sul ao Presidente sudanês al-Bashir e fez com que o CNA implorasse ao governo que considerasse se retirar do Tribunal Penal Internacional (Masters e Landsberg 2015).

Relacionado ao debate sobre o R2P, o Conselho de Direitos Humanos é responsável pela observância e pelo respeito aos Direitos Humanos mundialmente, e é visto pela África do Sul como o responsável primário para tratar de violações globais de Direitos Humanos, e não o CSNU – uma visão que baseou sua decisão em relação aos tópicos de Mianmar (Landsberg 2010b). Em segundo lugar, a sua escolha foi reforçada pela decisão dos países da ASEAN de que Mianmar não constituía uma ameaça para sua região e destacou que tomaria as sugestões de organismos sub-regionais sobre questões que afetam seus Estados-membros. A África do Sul não cederia para uma posição baseada em valores em relação às questões apresentadas ao CSNU e veementemente resistiu às tentativas das grandes potências no Conselho para colocar na agenda assuntos que pertenciam aos outros órgãos da ONU. De fato, a África do Sul buscou desautorizar o uso de agendas alheias como instrumentos para

aprofundar suas ambições próprias de política externa. Mas essa postura forte veio com um preço, uma vez que criou a percepção de que a África do Sul estava apenas pregando verbalmente seu comprometimento em defender os Direitos Humanos. Seu comportamento de votações causou grande consternação, com muitos críticos vendo o país como inconsistente com os exemplares princípios de sua Constituição e de sua política externa.

Buscando a Reforma do Conselho de Segurança da ONU

O compromisso com a democratização das instituições de governança global, principalmente a ONU, encontrou forte apoio de um Sul global emergente na ONU e do antigo Secretário Geral, Koffi Annan. Este último trabalhou para criar um consenso sobre a reforma do Conselho de Segurança durante o seu mandato, e cujo relatório de 2005 sublinhou a necessidade da ONU promover a representatividade nos níveis de tomada de decisão e uma distribuição equitativa do poder dentro do sistema das Nações Unidas de maneira geral. O país - que uma vez foi receptor de sanções e outras medidas punitivas por parte da ONU e de ampla comunidade internacional por sustentar um regime de dominação de minoria branca, o Apartheid, por conta do que foi chamado um “crime contra a humanidade” e uma “ameaça à paz e segurança internacional” - é agora um grande entusiasta da transformação desse organismo mundial. A África do Sul apoiou a posição de Annan e um documento estratégico de política externa de 2005 ressaltou que “a África do Sul ativamente participa em debates sobre a reforma da ONU, particularmente a reforma do CSNU, a fim de tornar a ONU mais eficaz para lidar com novos desafios, bem como para torná-la mais transparente, democrática e sensível às necessidades da África e do Sul” (Department of Foreign Affairs 2005, 21). Aqui, novamente, verifica-se que a África do Sul não só se vê como uma defensora do multilateralismo, mas também das necessidades e dos interesses da África.

Os registros demonstram que a África do Sul contribuiu imensamente para a evolução desse debate, contribuindo assim para desenvolver uma posição comum já em 2007, após três anos de zelosa consulta com Estados africanos. A Declaração de Harare daquele ano informou a posição posterior sobre a representação africana no Conselho de Segurança, o chamado Consenso de Ezulwini, que invocou à África a insistir em dois assentos permanentes com poder de veto e cinco assentos não permanentes (Landsberg 2005). Esta posição, entretanto, não conseguiu angariar apoio durante a Cúpula da ONU em setembro de 2005 e causou um impasse no processo de reforma. O fracasso da África do Sul para mover a África de sua posição “tudo ou nada” para

uma de construção de coalizões globais será marcado como uma grande falha estratégica em sua busca pela democratização das instituições de governança global. O ex-presidente sul-africano, Thabo Mbeki, afirmou que “a ONU, em que o Conselho de Segurança é dominado por cinco membros permanentes, precisa ser reformada” (BBC News 2004). Em 2014 e 2015, o Presidente Zuma aproveitou a ocasião de seu discurso para a Assembleia Geral da ONU para abertamente solicitar a apreciação da reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Em fevereiro de 2010, a Cúpula da UA realizada em Adis Abeba endossou a candidatura da África do Sul para um assento não permanente no CSNU para o período de 2011-2012. A Ministra de Relações Internacionais e Cooperação prometeu que a África do Sul “seria guiada por seu compromisso com o fortalecimento do sistema multilateral e seu apoio a uma abordagem multilateral às questões de paz e segurança internacional” (The Diplomat 2010). Ela ainda observou que o país iria “promover a Agenda Africana e [...] contribuir para alcançar a paz e a estabilidade no continente e em todas as regiões do mundo” (The Diplomat 2010). Em fevereiro de 2012, a Ministra reiterou que

A África do Sul tem estado ativamente envolvida e apoiando todos os aspectos do processo de reforma. [...] No entanto, mais do que nunca, o mundo está precisando de uma reforma global do CSNU que envolva um Conselho expandido tanto na categoria de membros permanentes quanto de não permanentes, e com métodos de trabalho melhorados. (DIRCO 2012)

Em concordância com o Consenso de Ezulwini, a África do Sul procurou desempenhar o papel de “voz” para aqueles sem poder de fala quando a Ministra afirmou que, “em consonância com o princípio da representação equitativa, a África, que compõe uma percentagem considerável do total de membros da ONU, deve ser representada na categoria de membros permanentes do CSNU” (DIRCO 2012).

No discurso de 2012 do Vice-Ministro de Relações Internacionais e Cooperação, foi mencionado o fato de que “[...] a África é um enorme continente que possui 54 Estados membros, representando mais de um bilhão de pessoas” (Ebrahim 2012). Ainda, queixou-se o Vice-Ministro Ebrahim Ebrahim (2012) que “[...] nem um único país africano é membro permanente do Conselho de Segurança da ONU”. O Presidente Zuma também opinou sobre o debate durante uma Cúpula de Debate sobre o Conselho de Segurança, em 12 de janeiro de 2012. De acordo com o Presidente: “o fracasso da representação, com caráter permanente, de uma parte tão grande do globo em um órgão importante como o Conselho de Segurança da ONU aponta para a necessida-

de e a urgência de uma reforma do CSNU para que ele possa se tornar mais representativo e legítimo” (Ebrahim 2012).

A África do Sul no Conselho de Segurança

O primeiro ano da África do Sul no mandato de dois anos como membro não permanente do CSNU, de janeiro de 2007 a dezembro de 2008, mostrou que, a despeito dos atuais desequilíbrios de poder globais, “empreendedores normativos” (ou seja, Estados que atuam de forma exemplar e previsível de acordo com as expectativas sobre comportamentos desejáveis) podem realizar uma contribuição significativa, ainda que limitada, à causa da ONU e do multilateralismo de modo geral. A África do Sul também teve um segundo mandato como membro não permanente em 2011-2012. Utilizando a oportunidade para contribuir diretamente com a manutenção e promoção da paz e segurança internacional, ela trouxe ao Conselho um compromisso em reforçar a integridade da ONU e seus órgãos e colocar a África e o Sul global no centro de sua agenda.

Para ser eficaz no Conselho, um membro requer a capacidade de compreender e lidar com a complexa agenda e calcular como responder ao poder desproporcional dos Cinco Permanentes (P5) – China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos – e sua vontade de usar esse poder para avançar questões de interesse próprio. A África do Sul estava preocupada com a capacidade do P5 de se arrogar o direito de definir as ameaças à paz internacional, bem como sua resposta. Isso produziu tensões entre a África do Sul e alguns deles sobre o que era considerado abuso de poder.

Siphamandla Zondi argumentou que, “[...] a necessária coalizão da África do Sul com membros de mesma opinião e com seis outros membros não permanentes - que também eram membros do Movimento dos Não-Alinhados (República do Congo, Gana, Indonésia, Panamá, Peru e Catar) - reconstituiu o âmbito dos Não-Alinhados no Conselho de Segurança para desenvolver posições unificadas sobre questões importantes antes do próprio Conselho e para proteger os interesses dos países em desenvolvimento”⁵. Sem o privilégio dos poderes de veto, as posições unificadas desses Estados afetam os resultados das principais decisões do Conselho. A África do Sul atuou como porta-voz e defensora do grupo, e habilmente utilizou sua posição como presidente do grupo G77+ China em 2007 para basear sua autoridade moral, e, principalmente, para apostar com veemência na reforma da ONU e de ou-

5 Citado em DIRCO, IGD e SAIIA. *South Africa in the UN Security Council 2011-2012: A Report on the Government-Civil Society Strategy Dialogue*. Pretoria, novembro de 2010.

tros órgãos multilaterais.

Uma Perspectiva sobre as Posturas de Votação

As posições consistentes da África do Sul sobre Mianmar, Zimbábue, Irã, Líbia, Costa do Marfim e, atualmente, Síria, foram consideradas pelos representantes como grandes sucessos nas câmaras das Nações Unidas; mas uma deficiente diplomacia pública levou a críticas na arena pública. Nos últimos tempos, também tem sido difícil de conciliar as diferentes posições do país ao passo em que ele se parece contraditório por natureza. Como é exemplificado pelo recente acordo entre o partido no poder do país e o Hamas (em vez de todos os intervenientes no conflito Israel-Palestina), a comunicação continua a ser uma fraqueza em sua condução das Relações Internacionais e em sua posição no Conselho de Segurança: em cada ocasião em que o seu voto foi controverso, o governo falhou em antecipar a mudança em sua guerra retórica de palavras das câmaras da ONU para a mídia influente. Ele subestimou o poder da mídia e dos mecanismos de comunicações. Para reverter essa situação, o Departamento de Relações Internacionais e Cooperação deve ser consideravelmente fortalecido. Ele é muitas vezes fraco em articular os imperativos de política externa do país sob circunstâncias normais, o que dirá então em questões complexas relativas à sua aplicação às Relações Internacionais.

A ONU e a Construção da Paz (*peacebuilding*)

Parcialmente baseado pela própria e extraordinária transformação política da África do Sul e sua diplomacia de paz para a África, o país colocou de maneira firme o desenvolvimento pós-conflitos coordenado e estruturado na agenda do Sul global e, subsequentemente, na da ONU. Deve ser lembrado que Pretoria desempenhou um papel fundamental para ajudar a negociar o Quadro Político para Reconstrução Pós-Conflitos da UA, de junho de 2005 (Landsberg 2009). No contexto da Comissão de Construção da Paz, a África do Sul destacou a necessidade de perspectivas de longo-prazo que apoiem países emergindo de conflitos a fim de prevenir recaídas. Igualmente importante é a necessidade de colocá-los no caminho para a recuperação, desenvolvimento e autossuficiência, para a qual a decisão da Cúpula da ONU em 2005 de estabelecer a Comissão de Construção de Paz foi um grande marco. A África do Sul defendeu o ponto de vista que a Comissão de Construção de Paz seria uma importante interface entre o Conselho de Segurança e o Conselho

Econômico, Social e Cultural (ECOSOC, em inglês), e que seu mandato fosse aberto o suficiente para que permitisse a participação de qualquer país que pudesse efetivamente contribuir para seu trabalho (Landsberg 2009).

A Interface da ONU com Organizações Regionais

A África do Sul tem adotado uma relação de trabalho estreita e estruturada entre a ONU e organizações regionais, nos termos do Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, e tem ajudado a redefinir a interface ONU-UA em favor do desenvolvimento e da paz africanos. Ela tem argumentado com sucesso que a capacidade da ONU para cumprir suas responsabilidades políticas e de desenvolvimento depende da cooperação com organizações regionais para que aproveite da experiência longa delas. Isso tem encorajado a ONU a trabalhar e apoiar iniciativas regionais onde exista sinergia com programas e objetivos das Nações Unidas, e onde organizações regionais podem ajudar esse órgão mundial. De modo geral, a ideia é garantir que a expansão do CSNU não prejudique a autossuficiência regional. Um equilíbrio também é necessário entre trabalhar através das organizações regionais e evitar sobrecarregá-las.

Um dos principais objetivos da África do Sul, em conjunto com a UA, foi o de criar sinergia entre o Conselho de Segurança da ONU e outras organizações regionais, em particular o Conselho de Paz e Segurança da UA (CPSUA), tendo em vista a prevenção de conflitos na África. Como o ex-Ministro Dlamini Zuma afirmou: “[...] a África do Sul vai se esforçar em conjunto com a UA para criar sinergia entre o trabalho do CPSUA e o CSNU com vistas a prevenir a eclosão de violência e conflitos no continente”⁶. Pretoria vigorosamente perseguiu esse objetivo e durante o segundo mandato de sua presidência um debate especial foi realizado, presidido por Mbeki e com a presença de chefes de governo partes do Conselho de Segurança, do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (CSPUA) e líderes africanos que eram membros não permanentes. O resultado foi a adoção da Resolução 1809, que saudou o papel da UA em trazer paz e estabilidade ao continente e, assim, manifestando apoio ao trabalho desse organismo.

Em parte por causa da agitação da África do Sul, o Conselho manifestou determinação em reforçar a relação entre a ONU e organizações regionais de acordo com o Capítulo VIII. Neste sentido, salientou-se que esforços comuns e coordenados empreendidos pela ONU e pelas organizações regionais,

6 Citado em DIRCO, IGD e SAIIA. *South Africa in the UN Security Council 2011-2012: A Report on the Government-Civil Society Strategy Dialogue*. Pretoria, novembro de 2010.

em particular a UA, deveriam ser baseados em capacidades complementares e fazer pleno uso de suas experiências.

A África do Sul convocou uma reunião conjunta do Conselho de Paz e Segurança da UA e o CSNU a nível de embaixadores, em abril de 2008, para explorar formas de maximizar a relação de cooperação entre eles nas esferas de prevenção, gestão e resolução de conflitos. Este encontro foi um sinal visível da vontade dos dois órgãos de trabalhar em conjunto para os interesses da paz e segurança internacional, com base na lógica das vantagens comparativas. Em 2012, mais uma vez, durante a segunda passagem da África do Sul pelo CSNU como membro não permanente, o país destacou que, “de acordo com as provisões do Capítulo VIII da Carta da ONU”, havia a necessidade de uma “base comum” entre o CSNU e o CSPUA (DIRCO 2011).

África do Sul e a Governança Ambiental Global

A ratificação da África do Sul de acordos ambientais multilaterais e o fato de ter sido sede da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (WSSD, em inglês) em 2003, e novamente da Cúpula COP 17 em 2012, reforçaram sua reputação como um ator fundamental na governança ambiental global, fazendo campanha pelo fortalecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Comissão da ONU para Desenvolvimento Sustentável, e o Centro Ambiental Global dirigido pelo Banco Mundial (GEF, em inglês) – todas estruturas fundamentais no sistema ambiental global. Durante a Cúpula do Milênio + 5, em 2005, a África do Sul e outros países em desenvolvimento clamaram pelo desenvolvimento de um mais inclusivo Acordo Internacional para Mudança Climática para além da expiração do Protocolo de Quioto. Tais países apoiaram a ideia da criação de uma Organização Ambiental da ONU, bem como o estabelecimento de um Fundo de Proteção Ambiental e Assistência a Desastres Ambientais (Landsberg 2009). A África do Sul tem destacado a importância de se ter eficiência e efetividade, e a necessidade do Banco Mundial e outras instituições, bem como as potências industrializadas, cumprirem suas obrigações para com o Sul e com o mundo em desenvolvimento.

A África do Sul é um dos quatro únicos países em desenvolvimento que doam para o fundo GEF, uma posição que usou para fazer avançar a Agenda Africana e a Agenda do Sul e promover uma maior coordenação e cooperação entre o PNUMA e agências relacionadas. Na Comissão da ONU para Desenvolvimento Sustentável, a África do Sul tem sido ativa – especialmente quando a presidiu, em 2004 – no desenvolvimento de mecanismos

para criar sinergicamente vários planos de ações, incluindo o Rio, WSSD, COP 16 e COP 17. Pretória tem reconhecido a necessidade de criar estratégias de desenvolvimento sustentável, incluindo um quadro político integrado para harmonizar políticas industriais e governança ambiental, e também desenvolvendo ligações significativas entre as dimensões ambientais, econômicas e sociais.

Conclusão

A África do Sul tem sido uma ávida apoiadora da reforma da ONU durante as duas últimas décadas. Em questões de conflito e ameaças a paz e segurança internacional, os governos sul-africanos pós-Apartheid têm incitado as potências médias e os países do Sul a ajudar a desafiar as potências dominantes. Nisso consideramos não apenas as potências ocidentais, mas também outros países dominantes como Rússia e China. O país está determinado a impedir o abuso da Carta pelos Estados para seus objetivos próprios de política externa e está preocupado com o poder que alguns países detêm sobre a ONU, simplesmente por contribuírem com a maior parte do seu orçamento.

O país não apenas buscou reformar o CSNU, a AGNU e o ECOSOC, mas também fortalecer a capacidade da burocracia da ONU. Durante o período de 2005 a 2007, garantiu apoio dos membros do G77 + China e outros a resoluções da AGNU para aumentar a representatividade dos países em desenvolvimento para o Secretariado da ONU, melhorar o acesso dos fornecedores entre eles no sistema de compras da ONU, aperfeiçoar a prestação de contas do Secretariado, separar fundos para a remodelação da sede da ONU, e fornecer recursos adicionais para a expansão do corpo de funcionários do Secretariado. Pretória buscou defender a integridade da ONU e do multilateralismo ao assegurar sua posição financeira e demandando a países desenvolvidos e em desenvolvimento para igualmente cumprirem suas obrigações.

A reforma da ONU parece ser um projeto mais lento, tedioso e de longo prazo do que a África do Sul muitas vezes costuma apresentar. Mas essa não é uma razão suficiente para que a República descanse sobre seus louros. A África do Sul deve continuar a bater o tambor da transformação, mas deve fazê-lo em parceria com outros, salientando o engajamento multilateral em prol da transformação multilateral.

REFERÊNCIAS

Akokpari, John, e Daniel Shea Zimble, eds. 2008. *Africa's Human Rights Ar-*

chitecture. Jacana.

- BBC News. 2004. *Mbeki seeks urgent UN reform*. 19 de agosto. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3580338.stm>
- Carlsnaes, Walter, e Philip Nel. 2006. "Introduction." In *In Full Flight, South African Foreign Policy After Apartheid*, editado por Walter Carlsnaes e Philip Nel. Mirrand: Institute for Global Dialogue.
- Department of Foreign Affairs. 1996. *Foreign Policy Workshop*. Pretoria, 9-10 de setembro.
- _____. 2005. "A Strategic Appraisal of South Africa's Foreign Policy in Advancing the Agenda of Africa and the South." *Draft Discussion paper*. Policy Research and Analysis Unit, Heads of Missions Conference, Cape Town, fevereiro.
- DIRCO. 2011. "South Africa Chaired the African Union Peace and Security Council for the Month of May 2011." *Media statement*. 8 de junho. <http://www.dirco.gov.za/docs/2011/aupsc0608.html>
- _____. 2012. "Minister Nkoana-Mashabane advocates for reform of global governance institutions at G20 Ministerial meeting in Mexico." *Media Statement*. 20 de fevereiro. <http://www.dirco.gov.za/docs/2012/g200221.html>
- Ebrahim, I Ebrahim. 2012. "South Africa and the United Nations Security Council: Promoting the African Agenda." *Speech by Deputy Minister of International Relations and Co-operation*. University of Limpopo, Turfloop, 12 de março.
- Geldenhuys, Deon. 1984. *The Diplomacy of Isolation, South African Foreign Policy Making*. Johannesburg: MacMillan.
- Landsberg, Chris, e Zondi Masiza, 1996. *Fission for compliments? South Africa and the 1995 Extension of Nuclear Non-proliferation*. Centre for Policy Studies, International Relations Series.
- Landsberg, Chris. 2005. "The UN High-level Reports and Implications for Africa." *Security Dialogue* 36 (3).
- _____. 2009. "Africa's stake in UN reform." In *From Global Apartheid to Global Village: Africa and the United Nations*, editado por Adekeye Adebajo. UKZN Press.
- _____. 2010. *The Diplomacy of Transformation: South African Foreign Policy and Statecraft*. London: MacMillan.
- _____. 2010b. "Pax-South Africana and the Responsibility to Protect." *Global Responsibility to Protect journal* 2 (4).
- Masters, Lesley, e Chris Landsberg. 2015. "Al-Bashir and the Crisis in South

Africa's Foreign Policy: Problems and Prospects." *Conference Report*. Johannesburg Institute of Advanced Study and SARChI Chair: African Diplomacy and Foreign Policy. Johannesburg, 22 de julho.

Mwanasali, Musifiky. 2006. "Africa's Responsibility to Protect." In *A Dialogue of the Deaf, Essays on Africa and the United Nations*, editado por Adekeye Adebajo e Helen Scanlon. Fanele: Jacana Media.

Petrovski, Vladimir. 1998. *Diplomacy as an Instrument of Good Governance*. <http://www.diplomacy.edu/resources/general/diplomacy-instrument-good-governance>

Rana, Kishan. 2004. *The 21st Century Ambassador – Plenipotentiary to Chief Executive*. DiploFoundation

Scanlon, Helen. 2006. "The UN Human Rights Council: From Rights to Responsibility?" In *A Dialogue of the Deaf, Essays on Africa and the United Nations*, editado por Adekeye Adebajo e Helen Scanlon. Fanele: Jacana Media.

The Diplomat. 2010. *A Seat at the UN Security Council*.

RESUMO

A África do Sul pós-Apartheid seguiu uma postura pró-multilateral no mundo - considerando instituições multilaterais como instrumentos cruciais para reforçar sua recém-descoberta imagem de defensora das causas africanas e do sul da África. Desafiar a hegemonia e a dominação das potências ocidentais em particular, os países poderosos em geral, estava no cerne das estratégias multilaterais da África do Sul. Primordial para todos os compromissos multilaterais estava o respeito ao direito internacional e a centralidade das Nações Unidas (ONU), enfatizando a promoção dos direitos humanos, o alívio da dívida externa, paz e estabilidade, um sistema global de comércio equitativo e o desenvolvimento sustentável. Também como prioridade estava a reforma da ONU e as instituições de governança global, incluindo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

PALAVRAS-CHAVE

Pós-Apartheid; África do Sul; Multilateralismo.

Recebido em 10 de novembro de 2015.

Aprovado em 03 de fevereiro de 2016.

Traduzido por Willian Moraes Roberto