

ÁFRICA DO SUL E ESTABILIDADE REGIONAL NA ERA MBEKI: O NEXUS ENTRE A PERSONALIDADE E QUESTÕES GEOPOLÍTICAS E ECONÔMICAS NA FORMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Olajide Olayemi Akanji¹

Introdução

Desde seu ingresso na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, do inglês *Southern African Development Community*) em 1994, a África do Sul envolveu-se em diversas disputas relacionadas à paz e segurança regionais. No final da década de 1990 e início dos anos 2000, por exemplo, a África do Sul assumiu papel de liderança no controle das crises no Lesoto e Zimbábue, respectivamente, e desde então tem estado na vanguarda de esforços internacionais para a resolução do conflito na República Democrática do Congo. A questão que surge e que este artigo busca examinar, contudo, é se o papel da África do Sul na paz e segurança na SADC é devido a sua influência econômica e militar na sub-região ou às personalidades dos seus líderes políticos? Outra questão é se o papel exercido pela África do Sul na sub-região, particularmente entre 1999 e 2008, se deve às situações específicas as quais ela teve de responder? O artigo levanta essas interrogações usando a presidência de Thabo Mbeki (1999-2008). Em termos específicos, o artigo destaca e examina a natureza do papel da África do Sul na paz e segurança da SADC durante a presidência de Mbeki, tomando como estudos de caso as crises no Zimbábue e na República Democrática do Congo e as operações do SADC, e examina se tal papel foi efetivo na manutenção dos

1 Professor Senior do Departamento de Ciência Política da Universidade de Ibadan. Pesquisador Associado em Diplomacia Africana e Política Externa na Universidade de Johannesburgo. E-mail: akanjijide@yahoo.com

interesses da África do Sul e estabilidade regional.

A administração de Mbeki e a paz e segurança na SADC

Thabo Mbeki foi eleito presidente da África do Sul em 1999, e se manteve no cargo até 2008, período no qual assumiu a presidência da Cúpula de Chefes de Estado e Governo da SADC em 1999 e 2008 e a vice-presidência em 2007. Durante esses anos, as relações internacionais da África do Sul foram moldadas e influenciadas pela visão de renascença africana de Mbeki, a qual priorizava para a África uma ‘renovação política e socioeconômica, e sua reintegração na economia global em seus próprios termos.’ (Landsberg 2010) Com esse objetivo, Mbeki enfatizou as conexões entre crescimento, governança, democracia, paz e segurança, e cooperação no nível regional, sub-regional, além de internacional.

Como resultado, as relações exteriores do seu governo oficialmente focaram na promoção da democracia e boa governança, aceleração do crescimento e desenvolvimento, combate ao crime internacional e transfronteiriço, promoção da economia sul-africana e dos países em desenvolvimento, e a construção de uma África e um mundo melhor (DFA 2003). Alinhado a isso, a África, e os países em desenvolvimento, constituíram o núcleo da política externa impulsionada durante a era Mbeki. Isso, entretanto, representava uma continuação e extensão da era Mandela nas relações internacionais, que ‘destacava a importância dos direitos humanos, democratização, e respeito pela lei internacional,’ e ‘a construção de pontes entre o norte desenvolvido e o sul em desenvolvimento.’ (Landsberg 2004)

Dada a sua visão da renascença africana, e liderança da África do Sul e da SADC em diferentes períodos e com diferentes atribuições, Mbeki foi capaz de influenciar e iniciar políticas que impactaram nos desafios relacionados a paz e segurança da sub-região. Dentre estes, alguns dos que a África do Sul sob Mbeki enfrentou foram a crise a respeito do status e operacionalização do Órgão de Política, Defesa e Segurança da SADC (OPDS) vis-à-vis à Cúpula da SADC; os conflitos na RDC, Angola e Burundi; e a crise política no Zimbábue. Para lidar com estas situações, a presidência de Mbeki adotou diferentes abordagens, algumas das quais são discutidas abaixo, acompanhadas de suas implicações para a paz, segurança e estabilidade da sub-região.

Crise sobre o OPDS

A crise sobre o OPDS foi o primeiro teste significativo da habilidade e da qualidade de liderança de Thabo Mbeki além das fronteiras da África do

Sul. Apesar de ter se iniciado antes de Mbeki assumir a presidência da Cúpula da SADC em 1999, sob seu comando a organização promoveu esforços para sua resolução. Em primeiro lugar, sua liderança continuou a estratégia de *lobbying* do governo Mandela (1994-1998) para convencer outros membros da SADC a considerar uma reestruturação do OPDS. Também foi iniciada a reestruturação de todo o sistema da SADC ao mesmo tempo em que o do OPDS. Na Cúpula de Chefes de Estado e Governo de 1999, sob a presidência de Mbeki, a cúpula propôs uma revisão de ‘todas as operações das instituições da SADC.’ (SADC 1999) A revisão objetivava ‘aumentar a eficiência e efetividade das suas políticas e programas para implementar uma estratégia mais coerente e melhor coordenada para eliminar a pobreza na região.’ (DFA 2003) Alcançar esse objetivo era condicionado à centralização das operações das instituições da SADC, ao contrário da abordagem setorial e descentralizada operada no passado.

Parte da revisão, relacionada ao status e operacionalização do OPDS, foi finalizada em 2001, resultando na renomeação do OPDS como OPDSC (Órgão de Cooperação em Política, Defesa e Segurança) e sua integração a Cúpula da SADC sob o artigo 3(1) do Protocolo sobre Cooperação em Política, Defesa e Segurança (OPDSC) (SADC 2001). Como resultado, o OPDSC tornou-se um órgão da SADC. Além disso, o artigo 4 do Protocolo sobre OPDSC colocou o órgão sob a administração de um arranjo Troika (Órgão Troika), composto pelo presidente do Órgão, seu vice (e futuro) presidente, e o presidente anterior. Membros eram eleitos anualmente pela Cúpula da SADC, e eram responsáveis perante esta. (SADC 2001). Isto removeu totalmente o OPDSC do controle de seu presidente, ao contrário do caso do OPDS, no qual a composição do órgão não era especificada e sua liderança nunca foi rotativa em uma base anual e ou na forma de uma Troika como fora estipulado. Dada a reestruturação, Mbeki foi apontado como vice-presidente e presidente do Órgão Troika em 2003 e em 2004, respectivamente, o que lhe permitiu participar ainda mais de outros esforços para promover a paz sub-regional.

A reestruturação do OPDS foi significativa de diversas maneiras. Primeiro, ela demonstrou a considerável influência que a África do Sul pós-*apartheid* havia assumido na SADC, pois a reestruturação foi orquestrada e iniciada pela oposição do país ao status independente do OPDS. Segundo, ela demonstra a astúcia da liderança política da África do Sul, primeiro sob Mandela e posteriormente sob Mbeki, e seu time de diplomatas. Terceiro, a revisão contribuiu para a emergência de uma arquitetura de segurança sub-regional robusta, evidenciada pela criação do OPDSC e suas estruturas auxiliares, nominalmente o Órgão Troika, o Comitê Interestatal de Política e Diplomacia (ISPDC) e o Comitê Ministerial do Órgão. Essas instituições

complementam outras estruturas de segurança da SADC para a criação da arquitetura de segurança da Comunidade, como a brigada sub-regional de reserva (SADCBRIG), uma brigada de manutenção da paz estabelecida em 2007.

A assinatura do Pacto de Defesa Mútua da SADC em 2003 pelos Estados, incluindo África do Sul e Zimbábue, e a formulação do Plano Estratégico Indicativo para o Órgão (SIPO) em 2004, que operacionalizou a OPDSC, foram o ponto alto da cooperação securitária sub-regional que se seguiu à revisão da SADC. Isso também significou uma détente na disputa por poder entre a África do Sul e o Zimbábue, que ocasionou a crise da OPDS, dado que as relações militares entre os dois países melhoraram, culminando na assinatura da Comissão Conjunta Permanente sobre Defesa e Segurança em 2005 e um acordo que permitiu que pilotos Zimbabuanos treinassem pilotos Sul-Africanos. (Kagwanja e Rupiya 2009) As relações amigáveis entre a África do Sul e o Zimbábue melhorou a opinião de outros Estados da SADC sobre a África do Sul, e permitiu que a administração Mbeki posteriormente participasse da mediação da crise no Zimbábue. No todo, o processo de revisão contribuiu para o fortalecimento da SADC, pois ele também conduziu à definição de papéis e funções claros para as suas instituições.

Peace-building na RDC e no Zimbábue

Outra área na qual a liderança de Mbeki na África do Sul facilitou a contribuição do país para a paz e segurança na SADC foi em *peace-building*. *Peace-building*, descrito como uma série de atividades que objetivam auxiliar países a se recuperar de conflitos violentos, (Boutros-Ghali 1992) e como 'nada menos do que uma enorme engenharia social objetivando a criação de condições domésticas para uma paz durável em países recém-saídos de guerras civis,' (Paris 2004) foi uma ferramenta da África do Sul em suas relações internacionais durante a presidência de Mbeki. Isso se deveu a um número de motivos.

Estes incluíam os recorrentes casos de conflitos violentos e instabilidade política no Lesoto, República Democrática do Congo, Burundi, Angola, Namíbia e Zimbábue durante o período. Havia, também, uma generalizada rejeição a intervenções militares na região, como demonstrado pelas reações públicas à intervenção sul-africana no Lesoto em 1998, e a intervenção do Zimbábue, Angola e Namíbia na RDC no mesmo ano (Vale 2003). Da mesma forma, a influência militar e econômica da África do Sul, assim como a importância geoestratégica e econômica da região tornavam imperativo ao país garantir a paz e estabilidade da região, sem alienar outras potências re-

gionais sendo mal interpretado como um hegemon. O fato da África do Sul ser o maior podermilitar e econômico da região torna mais provável que seus interesses se voltem para a estabilidade da região, tanto para seu bem-estar sócio-político e econômico quanto para sua boa imagem pública.

Entretanto, a personalidade e disposição ideológica de Mbeki contribuíram para a adoção e uso pela África do Sul do *peace-building* como uma ferramenta para suas relações internacionais. Por exemplo, muito antes de se tornar presidente da África do Sul, ele havia demonstrado uma firme crença e compromisso com a resolução pacífica de conflitos. Essa convicção era aparente em seu compromisso, nos anos 1980 e início dos anos 1990, com um fim negociado para a liderança da minoria branca na África do Sul. Mbeki exerceu um papel fundamental na transição de confrontações violentas para negociações pacíficas entre o CNA (Congresso Nacional Africano) e o regime do *apartheid* (Mbeki 1998). Para Peter Vale, 'Thabo Mbeki trouxe uma face sofisticada e polida para um movimento de libertação que havia sido demonizado pela propaganda da Guerra Fria...'

A convicção de Mbeki sobre a futilidade de todas as formas de dominação, incluindo intervenções militares e imposição de solução sobre partes em um conflito, estava ligada a sua crença em soluções africanas para problemas africanos; uma crença que era parte da sua visão de renascença africana. Essa convicção sobre a renascença africana e a futilidade da violência e dominação sustentavam as iniciativas de *peace-building* de Mbeki (o modelo Mbeki de *peace-building*).

Tanto *peacemaking*, na forma da promoção da democracia, boa governança, mediação e negociação, quanto *peacekeeping* constituem os elementos centrais da abordagem do governo Mbeki para o *peace-building*. Essa abordagem, como a abordagem de *peace-building* em geral o é, era uma forma de diplomacia preventiva, definida como ações diplomáticas tomadas 'para prevenir que disputas surjam entre as partes, para prevenir que disputas escalem em conflitos e para limitar a propagação destes quando ocorrerem (Boutros-Ghali 1992). Para a abordagem Mbeki, contudo, a iniciativa para *peace-building* na África deve partir de dentro da África, apesar de tal iniciativa se sua execução poderem atuar em conjunto com atores não-africanos. Isso constituiu a força e singularidade da abordagem Mbeki, pois enfatiza a questão de posse e responsabilidade que os africanos devem enfrentar para prevenir, administrar e resolver conflitos, e conquistar respeito internacional. A importância dessa abordagem, e compromisso com a mesma, marcaram o estabelecimento pelo seu governo do Fundo da Renascença Africana e Cooperação Internacional (ARF) em 2000, aumentando a contribuição de forças africanas para missões de *peacekeeping*, assim como esforços para fortalecer

e promover a diplomacia multilateral. O ARF foi estabelecido através da Lei Fundo da Renascença Africana e Cooperação Internacional 2000 para,

‘aumentar a cooperação entre a República e outros países, em particular países africanos, através da promoção da democracia, boa governança, prevenção e resolução de conflitos, desenvolvimento socioeconômico e integração, assistência humanitária e desenvolvimento de recursos humanos. (RSA 2004)’

O foco da ARF na promoção da democracia e boa governança era sustentado pela tese da paz democrática, de que ‘democracias tendem a ser pacíficas tanto em seus assuntos domésticos quanto em suas relações com outros Estados.’ (Paris 2004) Guiado por esse pressuposto e a visão da renascença africana, o governo Mbeki, trabalhando em conjunto com outros membros da SADC, promoveu esforços para a construção de democracias estáveis na região por meio da provisão de apoio material e financeiro para a realização de eleições e participação de missões de observação eleitoral.

Através disso, a África do Sul se tornou efetivamente um país doador e foi capaz de influenciar a política africana de maneira direta. (Landsberg 2004) Essa visão era verdadeira, pois a ARF permitiu à África do Sul contribuir e moldar o bem-estar socioeconômico e político, e a agenda de paz e segurança, de muitos Estados membros e não-membros da SADC. Entre 2000 e 2008, por exemplo, diversos países receberam empréstimos e outras formas de auxílio econômico através da ARF. Estes incluem Libéria, República Árabe Saaraui Democrática (RASD) ou Saara Ocidental, República Democrática do Congo, Camarões, Burundi, Sudão, Zimbábue, Guiné Bissau e Guiné Os empréstimos e subvenções para esses beneficiários eram, em alguns casos, destinados a programas de reconstrução pós-conflito, incluindo a realização de eleições, desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes. Dentro da região da SADC, alguns dos beneficiários da assistência da ARF incluem o Lesoto em 2000 e 20001, a República Democrática do Congo em 2006, e o Zimbábue em 2008. (ARF 2008).

Em 2008, a soma de R10 milhões (cerca de \$634.854) foi oferecida através da ARF para o financiamento da participação da África do Sul na Missão de Observação Eleitoral da SADC para o Zimbábue, durante a realização de suas eleições locais, parlamentares e presidenciais em março de 2008 (ARF 2008). Também, em 2006, a África do Sul proveu a soma de R278 milhões (cerca de \$18.220.315) pela ARF para a realização de eleições na República Democrática do Congo (RDC) (ARF 2007). Isso tinha como objetivo ajudar a ascensão de um governo legítimo e democraticamente eleito para o país e pôr um fim no conflito na região dos Grandes Lagos. A contribuição

sul-africana para as eleições na RDC ocorreu em três áreas: aquisição e impressão de cédulas eleitorais, transporte das células para 14 centros eleitorais, e envio de especialistas em eleições e a missão de observação sul-africana (ARF 2007). Assistência financeira semelhante foi prestada para a RDC em anos anteriores e posteriormente às eleições de 2006. Apesar do enorme investimento financeiro da África do Sul, a paz e a estabilidade continuaram elusivas em alguns dos beneficiários, incluindo a RDC, onde a complexidade e a interação de interesses locais e internacionais nos assuntos envolvidos no conflito destruíram todos os esforços pela paz.

De forma similar, como parte da abordagem de prevenção, controle e resolução de conflitos do *peace-building*, o governo Mbeki encorajou a diplomacia multilateral ao enfatizar e encorajar relações mais próximas entre a SADC e outras organizações internacionais, particularmente a UA, ONU e EU. A importância da cooperação multilateral para o controle de conflitos, assim como para o desenvolvimento socioeconômico da SADC, foi destacado durante a sua liderança da Cúpula da SADC em 1999. Na Cúpula, Mbeki destacou a importância da cooperação regional e continental e fez referência às 'interdependências de Estados-membros da SADC e do continente africano como um todo.' (SADC 1999) Isso foi basilar para esforços futuros da administração Mbeki para integrar programas da UA e NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento da África) na África do Sul e na SADC. Na África do Sul, uma série de oficinas e reuniões entre partes interessadas foram organizadas pelo governo Mbeki para popularizar programas da UA e NEPAD (DFA 2003). Além do nível nacional, a presidência de Mbeki na SADC em 1999, e da UA em 2002/2003, e encorajou as RECs (comunidades econômicas regionais), incluindo a SADC, a serem forças motoras da implementação das ideias da UA e NEPAD. O esforço de Mbeki para construir relações UA-RECs mais próximas foi atestado pela realização da cúpula da UA na SADC por dois anos consecutivos; primeiro em Durban em 2002, seguido de Maputo, Moçambique, em 2003.

Na área de paz e segurança, a integração das RECs na UA foi promovida através do Protocolo que estabeleceu o Conselho de Paz e Segurança (CPS) da UA, adotado em 2002 durante a presidência de Mbeki na UA. O Artigo 16 do Protocolo reconheceu as RECs como parte da estrutura de segurança do continente, a Arquitetura Africana de Paz e Segurança (APSA). O bem-sucedido lançamento em 2007 da SADC BRIGS, a brigada regional de *peacekeeping* da SADC, como um componente da força de reserva continental, foi um dos pontos altos do relacionamento UA-SADC advogado por Mbeki. Não obstante, não houve formalização das relações entre o OPDSC da SADC e o CPS da UA durante o governo de nove anos de Mbeki, e mesmo até 2010.

Isso dificultou esforços multilaterais para a resolução de conflitos em diversas ocasiões, inclusive durante a crise política de Madagascar entre 2008 e 2009, onde tanto a SADC e a UA falharam em cooperar para encontrar a melhor solução para o problema (AU 2010).

Além disso, a abordagem de *peace-building* de Mbeki adotava o uso de negociação, mediação e *peacekeeping* ao invés de, e sobre, intervenções militares na administração do conflito. O uso de mediação e negociação pelo governo Mbeki focava em trazer as partes em conflito para o debate, para que estes deliberassem e alcançassem soluções políticas mutuamente aceitáveis na forma de acordos de paz. Por meio disso, o governo Mbeki contribuiu para a negociação de acordos de paz, mesmo frágeis, na Costa do Marfim, Camarões, Sudão e Zimbábue (Landsberg 2010). Essa abordagem era complementada por operações de *peacekeeping* que objetivavam a redução e prevenção de baixas civis em situações de conflito através da ‘monitoração e assistência à implementação de acordos alcançados entre as partes beligerantes’ (DFA 1999). A África do Sul durante a presidência de Mbeki empregou essas estratégias (negociação, mediação e *peacekeeping*) em níveis sub-regionais, regionais e globais.

O uso das estratégias pela África do Sul sob Mbeki partiu em parte da sua convicção pessoal sobre a futilidade de todas as formas de dominação, incluindo intervenções militares e a imposição de soluções para as partes em conflito. Também partia do relatório de 1999 sobre a participação da África do Sul em missões de paz internacionais, que permitia ao país prover serviços civis, militares e policiais para as missões de paz (DFA 1999). Isso explica a participação da África do Sul em numerosos esforços de *peacemaking* e *peacekeeping* sob os auspícios da IA, ONU e SADC, mais um indicador do seu compromisso com a diplomacia multilateral. A África do Sul contribuiu com tropas para as operações de *peacekeeping* em países como o Lesoto, República Democrática do Congo, Burundi, Sudão, Zimbábue e Costa do Marfim

Marcos da abordagem de *peace-building* de Mbeki

As participações sul-africanas nos esforços internacionais para a resolução das crises na República Democrática do Congo (RDC) e Zimbábue são as que melhor ilustram a natureza e a eficiência (ou não) da abordagem de *peace-building* do governo Mbeki.

República Democrática do Congo: um estudo de caso

Um dos principais testes para a iniciativa de *peace-building* de Mbeki foi a RDC, na qual a guerra civil entre as forças leais ao presidente Mobutu Sese Seko e as forças rebeldes iniciou-se em 1997. Depois de tentativas frustradas da administração Mandela para negociar uma trégua, as forças rebeldes, lideradas por Laurent Kabila, derrotaram as forças do governo e tomaram as rédeas do governo em maio de 1997, e alteraram o nome do país de Zaire para República Democrática do Congo (RDC).² Apesar disso, a guerra civil continuou devido à conjunção de fatores internos e externos. Estes incluíam o envolvimento de Ruanda e Uganda na guerra e a emergência de diversas facções dentre os rebeldes que contestavam o governo da Aliança das Forças Democráticas para a Libertação do Congo-Zaire (ADLF), liderado por Laurent Kabila.³ Dentre estas forças estavam os rebeldes apoiados por Ruanda, os RCD-Goma, o Movimento para a Libertação do Congo (MLC) e um número de grupos de oposição não armados.

Como resultado da grave situação na RDC, e especialmente às ameaças que ela oferecia à paz, segurança e estabilidade da sub-região, tentativas para a resolução do conflito apareceram com proeminência nas agendas da Cúpula da SADC e OPSDC, assim como na agenda do governo sul-africano liderado por Mbeki. Para ele e sua administração, a melhor solução para o crescente conflito na RDC se daria apenas através de um governo inclusivo, que deveria surgir através de deliberações coletivas envolvendo os atores-chave. Baseado nisso, durante toda a presidência Mbeki (1999-2008), e sua presidência da Cúpula da SADC em 1999 e 2008 e participação no Órgão Troika de 2003 a 2004, negociações foram encorajadas entre os atores e facções do conflito. Em 1999 a África do Sul demonstrou disposição para contribuir com tropas para missões internacionais de *peacekeeping* na RDC. Em 2003, já havia contribuído com mais de 1000 tropas a um custo de R\$19,6 milhões (cerca de \$5.199.458) (Landsberg 2004). Isso foi seguido de uma série de negociações silenciosas, mediadas por Mbeki e seu time e ocasionalmente acompanhada de alguns atores-chave na SADC.

A maior parte das negociações ocorreu na África do Sul, inclusive em Sun City, Joanesburgo em janeiro de 2002, Durban em julho de 2002, e Cidade do Cabo em abril de 2003. As negociações e mediações renderam resultados positivos, inclusive o acordo de paz de Lusaka de julho de 1999, que foi mediado pelo governo da Zâmbia apoiado pela África do Sul (Ajulu 2008).

2 Ver por exemplo, Ajulu, 'South Africa and the Great Lake: a complex diplomacy'; Kagwanja and Rupiya, 'Praetorian solidarity'

3 Ibid

O acordo, dentre outros pontos, solicitava a formação de uma comissão militar conjunta composta por observadores estrangeiros, congolese e da ONU, e abriu caminho para o envio da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), à qual a África do Sul contribuiu com tropas (Ajulu 2008). A isto se seguiu outro acordo de paz mediado pela África do Sul entre o presidente da RDC, Joseph Kabila, que subiu ao poder após o assassinato de seu pai Laurent Kabila, e o líder do Movimento para a Libertação do Congo, Jean-Pierre Bemba em janeiro de 2002. Além disso, mediações e negociações internacionais envolvendo a África do Sul levaram a assinatura do Memorando de Anuência entre os presidentes Joseph Kabila da RDC e Paul Kagame de Ruanda em julho de 2002 (Landsberg, 2004).

Pelos acordos de paz de 2002, as partes concordavam em ‘retirar as tropas ruandesas da RDC, debandar as forças da ex-FAR (Exército Nacional da Ruanda) e a Interahamwe (milícia hutu)’ (Landsberg, 2004). A assinatura do Memorando de Anuência foi precedido e facilitado pela participação ativa da África do Sul em um Diálogo Inter-Congolês (ICD), que focou em um arranjo político inclusivo e a formação de um governo de unidade nacional no país (Ajulu 2008). A busca por um arranjo político inclusivo foi resolvida com a formação de um governo de transição que incluiu todas as partes beligerantes. Isso abriu espaço para a subsequente realização de eleições, vencidas pelo incumbente, Joseph Kabila.

Não obstante tudo isso, a guerra civil continuou e permaneceu em grande parte não-resolvida durante toda presidência de Mbeki na África do Sul e nas Cúpulas da SADC e participação no Órgão Troika. Hostilidades entre as forças de Kabila e as forças rebeldes continuaram e escalaram até mesmo após as eleições. Isso se deveu em parte à vitória de Kabila amplamente contestada pela oposição, criando tensões entre eles e as forças do governo, levando à violência, que danificou e erodiu ainda mais a legitimidade política necessária para a estabilização do país. Essa situação também foi causada pela natureza exclusiva do governo Kabila, um governo que foi o resultado de eleições do tipo ‘o vencedor leva tudo’ (Ajulu 2008). Isso aumentou a relevância de outros assuntos que impactaram na paz e estabilidade do país. Dentre estes estavam a incapacidade de governar todo o país; a ausência de forças de segurança apolíticas e competentes; a atitude predatória de políticos congolese e questões de cidadania e o debate ao redor da ‘verdadeira’ nacionalidade congolese (Ajulu 2008). Isso demonstra que os melhores esforços e estratégias de *peacebuilding* de Mbeki não foram capazes de resolver a multiplicidade de fatores envolvendo as hostilidades entre o governo Kabila e os rebeldes.

O caso do Zimbábue

A crise socioeconômica e política que afetou o Zimbábue entre 1998 e 2003 demandou o envolvimento da África do Sul. A crise abrangeu desde ‘déficits agudos de moeda estrangeira; altos níveis de inflação; desemprego e níveis de pobreza galopantes’ até ‘atos esporádicos de violência, invasões de terra chamadas pelo governo Mugabe de restituições de terra “aceleradas”, o despejo de trabalhadores das fazendas’. A condição econômica declinante do Zimbábue no período partia em parte do programa de reforma agrária do governo, caracterizado pela violência e por violações de direitos humanos, que levavam à ‘perda de receitas, investimento estrangeiro direto e apoio dos doadores’ (Lindsberg 2004)..

O ápice da crise foram as eleições presidenciais de 2002 e 2008, que foram marcadas por compra de votos e manipulação das apurações em larga escala, tornando os resultados largamente contestados. Como resultado, legalistas da União Nacional Africana do Zimbábue-Frente Patriótica (Zanu-PF), liderada por Mugabe, e a oposição, comandada por Morgan Tsvangirai, Movimento para a Mudança Democrática (MDC), se envolveram em confrontações violentas, nas quais ocorreram diversas formas de abusos dos direitos humanos. A violência, e o papel do governo na mesma, atraíram condenações de parte da comunidade internacional, em particular das potências Ocidentais. Porém, ao contrário de condenação aberta e críticas à administração Mugabe, o governo da África do Sul, liderado por Mbeki, adotou uma política de diplomacia silenciosa, ‘uma diplomacia não-confrontacional com o objetivo de orientar as partes através da rota de soluções negociadas, ao invés de oferecer soluções de fora’ do conflito (Landsberg 2010). Consequentemente, a diplomacia silenciosa de Mbeki foi equipada para persuadir o governo Mugabe à resolução negociada com a oposição de dentro e fora do país.

Isso marcou a a facilitação de conversações sobre a questão da terra entre o governo Mugabe e a ONU na Cúpula do Milênio em 2000 por Mbeki, e entre o Zimbábue e Estados-chave membros da comunidade doadora como a União Europeia (UE), os Estados Unidos (EUA), e a Grã-Bretanha (Landsberg 2004). Além da participação da África do Sul como observadora das eleições nas eleições presidenciais de 2002 e 2008, e eleições parlamentares em 2005, Mbeki foi um membro da força-tarefa constituída pela SADC para a evolução da situação no Zimbábue em 2001 e posteriormente o mediador apontado pela SADC após as eleições gerais de 2008. Enquanto como mediador Mbeki deveria resolver o impasse político que se seguiu às eleições de 2008, a força-tarefa da SADC de 2001, da qual ele era membro, procurou soluções para os problemas políticos e econômicos do Zimbábue, particu-

larmente a crise envolvendo a reforma agrária (SADC 2008). A mediação de Mbeki levou a diálogos políticos entre Zanu-PF e MDC, resultando na formação de um governo de unidade nacional que levou a uma estabilidade política relativa no país.

É importante notar que a escolha de negociação e solução política da África do Sul para as crises no Zimbábue, ao invés das ações fortes ou medidas punitivas que foram defendidas pelos EUA, Grã-Bretanha e outras potências Ocidentais, refletia a crença de Mbeki na resolução pacífica de conflitos, um fundamento da sua abordagem de *peace-building* (Landsberg 2004). Apesar disso, a escolha de diplomacia silenciosa também se baseou em diversos fatores, incluindo os laços históricos entre CNA e o Zanu-PF (Kagwanja e Rupiva 2009). Outros fatores são a importância econômica e geoestratégica do Zimbábue para a África do Sul, inclusive sendo seu décimo-primeiro maior parceiro comercial; a política de solidariedade entre os Estados do sul da África e a limitada influência sul-africana sobre o Zimbábue (Landsberg 2004). Mesmo assim, a abordagem da África do Sul, que falhou em demonstrar compreensão à oposição da sociedade civil à manutenção de Mugabe no poder levantou sérias preocupações sobre a autenticidade de seus esforços para promover valores democráticos na SADC.

Conclusão

Esse artigo debateu criticamente a questão de paz e segurança na SADC com ênfase específica no papel da presidência de Mbeki na África do Sul na sub-região. A partir desta análise, ficou claro que a SADC enfrentou diversas ameaças securitárias a sua paz, segurança e estabilidade entre 1999 e 2008. A África do Sul respondeu aos desafios de segurança usando diferentes abordagens. Contudo, as respostas sul-africanas foram ditadas por três fatores.

O primeiro era a pessoa do presidente Thabo Mbeki, cuja liderança da África do Sul e de políticas voltadas à SADC refletiram em não-violência, diplomacia multilateral, *peacebuilding*, e respeito por laços históricos com países com antecedentes revolucionários. Essas qualidades eram função de suas orientações ideológicas, sociais e de liderança, moldadas por sua experiência familiar e educacional e experiências revolucionárias na ANC durante a luta contra o regime *apartheid*. O segundo eram as realidades domésticas na África do Sul, particularmente de que a população sul-africana opunha-se totalmente a intervenções militares para resolver problemas securitários em países vizinhos. O terceiro eram os interesses geopolíticos e econômicos da

África do Sul. Esses três fatores convergiram para influenciar e determinar as escolhas de política externa e ações do governo sul-africano liderado por Mbeki em relação à SADC. Nisso se baseava o uso pela África do Sul de negociação, mediação, *peacekeeping* e promoção de eleições por meio de apoio financeiro e participação no monitoramento de eleições como ferramentas de política externa para o relacionamento com Estados-membros da SADC.

Apesar dos três fatores terem contribuído para as decisões de política externa da África do Sul em relação à SADC, foi a liderança oferecida por Thabo Mbeki, como presidente da África do Sul e em alguns momentos da SADC, que estava inextricavelmente fundida à sua personalidade, que determinou a escolha dos instrumentos e a extensão em que eles impactariam nas situações em que foram utilizados em busca de uma resolução. Por exemplo, a preferência sul-africana por resolução pacífica de disputas na SADC entre 1999 e 2008 foi uma continuação do aparente compromisso de Mbeki nos anos 1980/início dos 1990 com um fim negociado para o governo de minoria branca na África do Sul.

Além disso, os esforços sul-africanos de *peacemaking* na SADC refletiram a liderança de Mbeki por trás desta abordagem, que era a sua estratégia para não ser mal interpretado, como se estivesse empurrando a agenda sul-africana ao invés de, e acima, dos interesses coletivos regionais. Isso, contudo, prejudicou a habilidade da África do Sul de promover uma paz durável na sub-região. Na RDC e no Zimbábue, por exemplo, o governo Mbeki exerceu papéis nos bastidores no processo de negociação e mediação da paz. Isso levou à paz frágil em ambos os países, como demonstrado pelas hostilidades contínuas na RDC e a natureza fraca do governo de unidade nacional no Zimbábue. Tudo isso apesar da influência econômica e militar da África do Sul na sub-região, através da qual ela poderia ter adotado uma abordagem mais dura e robusta para as situações nos dois países.

REFERÊNCIAS

ARF (African Renaissance and International Cooperation Fund), 'Annual Report for the Year ended 31 March 2008,' (2008); ARF, 'Annual Report for the Year ended 31 March 2007' (2007); ARF, 'Annual Report for the Year ended 31 March 2006' (2006); ARF, 'Annual Report for the Year ended 31 March 2005' (2005)

AU, African Peace and Security Architecture (APSA)-2010 Assessment, (Addis Ababa: AU, 2010), p.24

Boutros-Ghali, B. 1992. "An agenda for peace: preventive diplomacy,

- peace-making and peacekeeping”, Report of the Secretary General to the Security Council, S/24111, Accessed 02 January 2013 <http://www.securitycouncilreport.org/at/cf/wpsS24111.pdf>.
- Chikane, F. 2012. *Eight days in September: the removal of Thabo Mbeki*, Johannesburg: Picador Africa.
- DFA, 1999. “White Paper on South Africa’s Participation in International Peace Missions” *Department of Foreign Affairs*, Acesso em 12 de Janeiro de 2013 www.gov.za/whitepaper/1999/peace_missions.pdf, 1999.
- DFA (Department of Foreign Affairs). 2003. Annual Report 2002/2003. Johannesburg: Department of Foreign Affairs.
- Kagwanja, P. and M. Rupiya, R. 2009. “Praetorian solidarity: the state of military relations between South Africa and Zimbabwe,” in Kagwanja, P. and Kondlo, K. (eds.), *State of the Nation: South Africa 2008*. Cape Town: Human Sciences Research Council.
- Landsberg, C. 2004. *The quiet diplomacy of Liberation: International politics and South Africa’s transition*. Johannesburg: Jacana Media (Pty) Ltd.
- Landsberg, C. 2010. ‘Thabo Mbeki’s legacy of transformational diplomacy’, in D. Glaser (ed.), *Mbeki and after: reflections on the legacy of Thabo Mbeki*. Johannesburg: Wits University Press.
- Mbeki, T. 1998. *Africa the Time has come: selected speeches of Thabo Mbeki*. Cape Town & Johannesburg: Tafelberg Publishers Ltd./Mafube Publishing (Pty) Ltd.
- Paris, R. 2004. *At War’s End: Building Peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SADC. 2008. *SADC Summit of Heads of State and Government, Sandton-South Africa, 16-18 August 2008*. Gaborone: SADC Secretariat.
- SADC. 2001. *Communiqué of the Summit of the SADC Task Force on Developments in Zimbabwe, 10-11 September 2001* Gaborone: SADC.
- SADC. 1999. *SADC Heads of State and Government Summit Communiqué, Mozambique-Maputo, 17-19. August*, Gaborone: SADC Secretariat.
- RSA (Republic of South Africa Government Gazette), 2000. ‘*African Renaissance and International Cooperation Fund Act 2000, Act No 51, No 21798*’
- Vale, P. 2010. “Thabo Mbeki and the great foreign policy riddle”, in D. Glaser (ed.), *Mbeki and after: reflections on the legacy of Thabo Mbeki*. Johannesburg: Wits University Press.

RESUMO

Este artigo examina o papel desempenhado pela África do Sul durante a presidência de Mbeki em questões de paz e segurança da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). O artigo infere que a África do Sul sob Mbeki adotou uma abordagem de construção da paz, que inclui mediação, negociação, manutenção da paz, promoção da democracia e acompanhamento eleitoral, para enfrentar os desafios de paz e segurança na SADC. Além disso argumenta-se que foi a personalidade de Mbeki, o qual era membro do Congresso Nacional Africano (ANC) durante a era do apartheid, em conjunto do bom desempenho da economia da África do Sul, que moldou a abordagem e contribuiu para a paz e segurança da SADC.

PALAVRAS-CHAVE

África do Sul; Thabo Mbeki; Estabilidade Regional.

Recebido em 23 de Novembro de 2016.

Aceito em 23 de Dezembro de 2016.

Traduzido por Salvatore Gasparini Xerri