

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 3 | 2015

*Por uma nova inserção regional: o legado de
Mandela na Política Externa da África do Sul*

Anselmo Otavio

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

POR UMA NOVA INSERÇÃO REGIONAL: O LEGADO DE MANDELA NA POLÍTICA EXTERNA DA ÁFRICA DO SUL

Anselmo Otavio¹

Resumo: O artigo em referência tem como objetivo compreender a interação entre a África do Sul e o continente africano durante a administração Mandela (1994-1999). Através de revisão bibliográfica de caráter variado, como discursos presidenciais, documentos, livros e artigos encontrados em Centros de Estudos Africanos e em Revistas acadêmicas especializadas na área, e por meio da análise da atuação de Pretória em determinados eventos ocorridos no continente africano, busca-se concluir que embora pautada em uma política externa diametralmente oposta a realizada durante o regime do *apartheid*, a África do Sul foi incapaz de romper com as desconfianças por parte dos países africanos acerca de seus interesses, fator este que afetou na intensificação do processo de integração sul-africana no continente.

Palavras-chave: África do Sul. Apartheid. Mandela. Política Externa. Integração Regional

FOR A NEW REGIONAL INTEGRATION: THE LEGACY OF MANDELA IN SOUTH AFRICA'S FOREIGN POLICY

Abstract: The paper in reference aims to understand the interaction between South Africa and the African continent during the Mandela administration (1994-1999). From the action of Pretoria in certain events on the African continent, this paper seeks to demonstrate that even based on other principles, the Mandela administration didn't realize the desired transformations, because the country was not able to break the distrust by African countries, a factor that affected the intensification of the south African process of integration into the African continent. The methodology was worked through a revision of a variety of bibliography, such as reports, official documents from South African government, books and articles from Center of Africa Studies and specialized publishers in this mentioned topic.

Keywords: Apartheid. Foreign Policy. Mandela. South Africa. Regional Integration

¹ Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grandes do Sul – PPGEEI/UFRGS, Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela mesma Instituição e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. E-mail de contato: anselmo_otavio@yahoo.com.br

Introdução

No dia 5 de dezembro de 2013, falecia na cidade de Pretória, Nelson Mandela, um dos maiores símbolos de luta pela democracia multirracial e pelos direitos humanos. Primeiro negro a ocupar a presidência da África do Sul, Mandela buscou ao longo de sua administração romper com os principais transtornos gerados pelos mais de quarenta anos de institucionalização da segregação racial no país, este mais comumente conhecido como *apartheid*. Reflexo deste interesse pode ser encontrado na tentativa em criar uma nova forma de interação entre a África do Sul e o continente africano.

Caracterizado pela crença na superioridade da raça branca sobre as demais, o *apartheid* não apenas gerou desafios à população sul-africana, mas também na inserção da África do Sul no continente africano. De fato, ao longo das administrações Malan (1948-1954), Strydom (1954-1958), Verwoerd (1958-1966), Vorster (1966-1978), Botha (1978-1989) e De Klerk (1989-1993), todas pertencentes ao Partido Nacional (PN), a existência do regime racista esteve atrelada a necessidade de isentá-lo de qualquer transtorno à sua manutenção, logo, acreditou-se que as possíveis transformações no seu entorno próximo o continente africano – principalmente a região sul – poderiam ser nocivas ao regime.

Nesse sentido, seja pelo interesse em incluir ao território sul-africano a Basutolândia (atual Lesoto), a Bechuanalândia (atual Botsuana) e a Suazilândia (administração Malan 1948-1954), seja pela criação de aliança com países favoráveis ao regime racista (administração Verwoerd 1958-1966), seja via sanções econômicas ou intervenções militares como meios de desestabilizar a região (administração Botha 1978-1989), a estratégia utilizada pelo PN de salvaguardar o regime passava pela utilização de quaisquer meios que garantissem a manutenção da minoria branca no poder, mesmo que para sua realização fosse necessário levar os países vizinhos à ruína, tanto econômica quanto social.

Diferentemente disso, a administração Mandela buscou criar um novo processo de interação entre a África do Sul e o continente africano, este voltado à resolução dos transtornos existentes no continente. Em certa medida, seu governo era esperado com grandes expectativas - principalmente por parte dos países ocidentais – com relação às possibilidades que a até então maior economia do continente poderia representar na luta contra a pobreza, na busca na pacificação, na realização do desenvolvimento, entre outros fatores que se tornavam cada vez mais importantes para a África.

Nesse sentido, o artigo em questão tem como objetivo compreender a interação entre a África do Sul e o continente africano durante a administração Mandela (1994-1999). A partir da atuação de Pretória em determinados eventos ocorridos no continente africano, busca-se concluir que embora pautada em uma política externa diametralmente oposta a realizada durante o regime do *apartheid*, a África do Sul foi incapaz de romper com as desconfianças por parte dos países africanos acerca de seus interesses, fator este que afetou na intensificação do processo de integração sul-africana no continente.

De Malan a De Klerk: a política externa sul-africana a serviço da manutenção do apartheid

Há aproximadamente sessenta e cinco anos a África do Sul se tornava palco da ascensão do PN e com isso o *apartheid* ganhava o status de princípio norteador das políticas desenvolvidas pelo Estado (BRANCO, 2003). Em linhas gerais, ao analisarmos as seis administrações deste período, Malan (1948-1954), Strydom (1954-1958), Verwoerd (1958-1966), Vorster (1966-1978), Botha (1978-1989) e De Klerk (1989-1993), é possível encontrarmos o mesmo interesse em cada um destes governantes, no caso, a criação de um cenário favorável à continuidade do regime racista (PEREIRA, 2012).

No plano interno, a busca em isentar o *apartheid* de qualquer transtorno a sua existência passava pela criação de leis discriminatórias, tais como a *Prohibition of Mixed Marriages* (1949), a *Population Registration Act* (1950), a *Group Areas Act* (1950), dentre outras (BRANCO, 2003); pelo uso da força contra manifestações contrárias ao regime, como visto durante o massacre em Sharpeville (1960) e as Revoltas em Soweto (1976); e pela discriminação de partidos, tais como o Congresso Pan-Africano (PAC) e o Congresso Nacional Africano (CNA), ambos que se tornaram ilegais no início da década de 1960 (BRAGA, 2011).²

² O Massacre de Sharpeville e a Revolta de Soweto foram eventos que simbolizaram a luta por parte da população negra contra as imposições criadas pelo *apartheid*. No primeiro caso, este ocorrido em 1960 na cidade sul-africana de Sharpeville, a principal motivação era protestar contra a lei do passe, lei criada em 1952 que limitava a população negra de circular em áreas reservadas a população branca via imposição do chamado *Reference Book*, documento que continha os dados pessoais do indivíduo negro e o local onde, oficialmente, ele morava. Neste caso, a falta deste documento poderia levar a detenção (BRANCO, 2003). Referente aos acontecimentos em Soweto, sua motivação inicial se deu através da não aceitação, por parte dos estudantes negros, da obrigatoriedade em substituir a língua nativa pela língua *afrikaans* nas escolas, atitude esta considerada uma afronta uma vez que a língua *afrikaans* era vista pela população negra como a língua do opressor. Posteriormente, tal revolta se espalhou por outras partes do país, passando a incluir outras classes sociais, bem como novas demandas, tais como moradia e emprego (PEREIRA, 2012). Em suma, em ambos os eventos o resultado foi trágico, sendo o primeiro marcado pela morte de 69 manifestantes, e pela

Já no plano externo, embora mantendo o mesmo objetivo em salvaguardar o regime, é possível encontrar estratégias diversas em cada uma das seis administrações do PN, principalmente no que se refere à interação África do Sul e o continente africano. Em linhas gerais, ao longo das administrações Malan (1948-1954), Strydom (1954-1958) e Verwoerd (1958-1966), o predomínio da crença na supremacia branca e em uma África do Sul como fonte difusora dos valores cristãos e ocidentais (BRANCO, 2003), refletiu em uma política externa de aproximação das grandes potências ocidentais, e de afastamento do continente em geral e adaptação da região sul da África em específico.

De fato, em um período de intensa luta pela independência em diversas partes do continente africano, a África do Sul não apenas se abstinha, como também se voltava ao auxílio das elites brancas governantes, desejando, ao longo da era Malan, integrar ao seu território a Basutolândia (atual Lesoto), Bechuanalândia (atual Botsuana) e Suazilândia, colônias pertencentes à Inglaterra, ou, durante a administração Strydom, transformar a cooperação técnica – através da participação e criação da *Commission for Technical Cooperation in Africa South of the Sahara*, do *The Scientific Council for Africa South of the Sahara* e do *The Inter African Bureau of Soil Conservations and Land Utilization* (BRANCO, 2003) – um importante instrumento amenizador dos questionamentos acerca do *apartheid* e não necessariamente constituir uma política voltada aos anseios africanos.

Além da tentativa de englobamento territorial e da cooperação técnica, Pretória buscou construir, durante a administração Verwoerd, uma espécie de “*cordon sanitaire*” (DÖPCKE, 1998) que pudesse criar condições de isolar e proteger o *apartheid* de possíveis transtornos à sua perpetuação. Para tal realização, o PN buscou se aproximar da Suazilândia, Lesoto e Botsuana; manter o controle sobre a Namíbia; fortalecer seu apoio à elite branca dominante na Rodésia do Sul (atual Zimbábue) e fortalecer as relações com Portugal (país que possuía Angola e Moçambique como colônias) (CHANAIWA, 2010).

O fracasso das políticas de cunho isolacionista adotadas pelos governos anteriores como meios de garantir um cenário externo favorável a continuidade do *apartheid* levou as administrações posteriores a alterarem a política externa sul-africana. Inicialmente, esta transformação começou durante a era Vorster (1966-1978), através da adoção da chamada *outward-looking policy* - política desenvolvida para o continente africano em que Pretória objetivava forjar acordos de ajuda financeira com diversos países africanos e, em troca,

colocação do PAC e do ANC na ilegalidade, e o segundo pela morte de 570 pessoas e a prisão de 21.534 manifestantes (BRAGA, 2011).

esperava a convivência destes com relação ao *apartheid* (BRANCO, 2003). Embora tenha falhado, a era Vorster rompia com as administrações anteriores ao afirmar que, mesmo sendo pró-Occidente, a África do Sul era “parte integrante do continente” (BRANCO, 2003, p.152).

Diferentemente da tentativa de cooptação, a chamada “*total national strategy*” adotada pela penúltima administração do PN, Botha (1978-1989), utilizou da coerção como forma de garantir um cenário favorável à África do Sul. De modo geral, seja pelo surgimento de um cenário regional que se tornava cada vez mais nocivo a continuidade do regime racista, seja pelo receio em ser alvo de uma *total onslaught*, isto é, de um ataque total (PEREIRA; VISENTINI, 2008), Pretória voltou-se a instabilidade regional através de intervenções nos países vizinhos, do apoio a golpes de Estado realizados por grupos pró-África do Sul, entre outros meios (PEREIRA, 2012).³

O resultado da *total national strategy* foi catastrófico para os interesses sul-africanos, uma vez que Pretória não conseguiu garantir a segurança esperada por Botha; inclusive, durante este período, estabeleceu-se a *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC), que trazia como proposta a cooperação entre seus Estados-membros como forma de diminuir a dependência econômica destes com relação à África do Sul e, conseqüentemente, manter Pretória isolada no continente (DÖPCKE, 1998). No entanto, sua existência demonstrou outra característica que norteava a política externa sul-africana: o combate ao socialismo.

De fato, desde o governo Malan a África do Sul tinha como intuito manter a África distante do socialismo (BRANCO, 2003); entretanto, foi durante a era Botha que tal objetivo se intensificou. Reflexo disso pode ser encontrado em Angola e em Moçambique, países independentes e governados por administrações pró-socialismo que se viram combatendo grupos como a União Nacional pela Independência Total de Angola (UNITA) e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) que eram apoiados por Pretória (BRAGA, 2011). De modo geral, em um período de Guerra Fria, lutar contra a expansão do socialismo no sul da África (BRAGA, 2011) possibilitava a Pretória conquistar aliados e, conseqüentemente, findar com as sanções que cada vez mais tornavam o país isolado.

³ Em linhas gerais, a administração Botha considerava que o cenário regional se tornava cada vez mais nocivo aos interesses de Pretória e indicava que, se nada fosse feito, a África do Sul poderia ser alvo de uma “*total onslaught*”, isto é, de um “ataque total”. Portanto, para escapar deste possível confronto, os sul-africanos deveriam agir de modo preventivo, através da “*total national strategy*”, ou seja, através da desestabilização regional (PEREIRA; VISENTINI, 2008).

Por fim, imbuído em um cenário, tanto regional quanto internacional marcado pela reprovação do *apartheid*, a administração De Klerk (1989-1993) voltou à política externa sul-africana com objetivo de romper com as sanções político-econômicas impostas à África do Sul. Intitulada de *New Diplomacy*, a estratégia utilizada pela última administração do PN tinha como finalidade inserir Pretória tanto no cenário internacional quanto no regional, findando as sanções econômicas e políticas impostas ao país e pautando-se na construção de relações pacíficas com os países da região (DÖPCKE, 1998).

De modo geral, com a *New Diplomacy* a administração De Klerk desejava apresentar ao mundo a imagem de um país africano em transformação e, logo, não haveria mais a necessidade de mantê-lo isolado. No entanto, mesmo havendo esta preocupação em apresentar uma “nova” África do Sul ao mundo e ao continente africano, em verdade, a *New Diplomacy* simbolizava a política externa de um governo que, opondo-se, à Sociedade Internacional, ainda acreditava ser possível manter a minoria branca no poder, mesmo sem a existência do *apartheid*.

Em síntese, a análise desenvolvida acerca das administrações do PN expõe quatro pontos que estiveram presentes na política externa sul-africana. O primeiro refere-se ao objetivo de Pretória, no caso, a busca em salvaguardar o regime. Já o segundo diz respeito à atuação no âmbito regional, esta que, seja através de políticas de cunho isolacionista, seja via necessidade em se integrar ao continente, demonstrava o desinteresse sul-africano com relação aos interesses africanos. Por fim, os dois últimos pontos que nortearam a política externa do país foram à negação do socialismo e a busca pelo apoio das potências capitalistas.

A administração Mandela (1994-1999) e as transformações na Política Externa da África do Sul

Em artigo intitulado de *South Africa's Future Foreign Policy*, Mandela considerava que o mundo estava passando por transformações e, conseqüentemente, havia a necessidade dos países também se prepararem para tais mudanças. Publicado na revista *Foreign Affairs* no ano de 1993, este artigo indicava que pontos referentes aos direitos humanos, à promoção da democracia, a valorização do direito internacional, a busca pela paz através de mecanismos não violentos e a interdependência econômica entre os países

se tornariam cada vez mais importantes no cenário mundial Pós-guerra Fria. Nas palavras de Mandela (1993, não paginado, tradução nossa),⁴

[1] as questões de direitos humanos são fundamentais para as relações internacionais e seu entendimento vai além da política, abrangendo as dimensões econômica, social e ambiental; [2] as soluções justas e duradouras para os problemas da humanidade só podem vir através da promoção da democracia em todo o mundo, [3] a justiça e o respeito ao direito internacional devem orientar as relações entre as nações, [4] a paz é o objetivo para o qual todas as nações devem se esforçar, e onde esta é rompida, acordos internacionais e mecanismos não violentos, incluindo regimes de controle de armas eficazes, devem ser empregados; [5] em um mundo interdependente, o desenvolvimento econômico depende da crescente cooperação econômica regional e internacional.

Além destas questões, outro ponto que a política externa sul-africana deveria abarcar dizia respeito aos anseios africanos, como o desenvolvimento econômico e o combate a pobreza excessiva. Em certa medida, Mandela (1993) demonstrava que em um cenário cada vez mais integrado, o isolamento causado durante a vigência do regime do *apartheid* não era mais condizente com tal contexto, indicando que Pretória deveria ser mais atuante nos cenários internacional, continental e regional, e auxiliar no surgimento de uma nova internacionalização da África. Em resumo, Mandela (1993) deixava claro que em sua administração, a África do Sul passaria por transformações.

Em certa medida, ao longo de sua administração outros pontos passaram a ser englobados pela política externa sul-africana, tais como a valorização do multilateralismo, o respeito à soberania dos Estados e a busca pela não violência na resolução de conflitos interestatais (LIPTON, 2009). Contudo, tanto a interpretação acerca do cenário externo ao continente quanto os pontos apresentados no artigo publicado pela *Foreign Affairs*, ainda se mantiveram relevantes.

De modo geral, é pouco provável não percebermos que tais pontos, além de serem diametralmente opostos àqueles vigentes durante as administrações do PN, refletiam as transformações internas que levaram o país a se tornar uma democracia multirracial (HABIB, 2009). Nesse sentido, a África do Sul que surgia era apresentada como um exemplo a ser seguido por outros países africanos, uma vez que a Comunidade

⁴ No original “[1] that issues of human rights are central to international relations and an understanding that they extend beyond the political, embracing the economic, social and environmental; [2] that just and lasting solutions to the problems of humankind can only come through the promotion of democracy worldwide; [3] that considerations of justice and respect for international law should guide the relations between nations; [4] that peace is the goal for which all nations should strive, and where this breaks down, internationally agreed and nonviolent mechanisms, including effective arms-control regimes, must be employed; [5] that economic development depends on growing regional and international economic cooperation in an interdependent world.” (MANDELA, 1993, s/p).

Internacional considerava que a aceitação por parte de Pretória dos pontos acima indicados, poderia motivar outros países africanos a aceitarem, por exemplo, a democracia e os direitos humanos (DIRCO, 1996).

Todavia, a análise acerca do período em que esteve à frente de Pretória demonstra que a disseminação de tais pontos não se tornava relevante apenas porque tanto as Organizações Internacionais quanto as potências ocidentais auxiliariam no desenvolvimento daqueles países que valorizassem e aceitassem tais condicionantes (DIRCO, 1996), mas sim, porque se acreditava que ambos seriam fundamentais na resolução dos flagelos africanos. Discutindo acerca da importância de ambos os pontos, Barber (2005, p.1079, tradução nossa), expõe que,⁵

Mandela e o CNA afirmaram que a "preocupação central" era a busca dos direitos humanos - amplamente interpretado como direitos econômicos, sociais e ambientais, bem como políticos. Estes estavam diretamente relacionados com a promoção da democracia, na medida em que soluções justas e duradouras para os problemas internacionais só podem vir através da promoção da democracia em todo o mundo. Outros princípios também foram incluídos tais como o direito internacional, o apoio à paz e ao desarmamento, e a universalidade (tendo negociado com sucesso com o regime do apartheid, o CNA assumiu que poderia fazer negócio com qualquer país).

De fato, ao analisarmos os discursos realizados por Mandela, constatamos que o avanço da democracia para o continente não se tornava necessária apenas para que a África recebesse ajuda externa, mas sua importância estava atrelada na resolução de conflitos (LANDSBERG, 2000). Em discurso realizado no Parlamento do Zimbábue em maio de 1997, Mandela indicava que:⁶

Com o advento da democracia na África do Sul, podemos dizer com confiança que a batalha contra a pobreza tem sido enfrentada. Juntamente e solidariamente no subcontinente, temos ao nosso alcance o poder de assegurar que a liberdade para todos os nossos povos signifique a libertação da fome, da ignorância, da doença e outras formas de privação social (MANDELA, 1997a, não paginado, tradução nossa).

⁵ No original, "Mandela and the ANC group stated that their 'core concern' was the pursuit of human rights—broadly interpreted to cover economic, social and environmental as well as political rights. These were directly related to the promotion of democracy, on the basis that just and lasting solutions to international problems 'can only come through the promotion of democracy worldwide'. Other principles included respect for international law, support for peace and disarmament, and universality (having negotiated successfully with the apartheid regime, the ANC assumed it could do business with anybody)" (BARBER, 2005, p. 1079)

⁶ No original, "With the advent of democracy in South Africa, we can say with confidence that the battle against poverty has been joined. Jointly and severally in the sub-continent, we have it within our power to ensure that freedom for all our people should mean liberation from hunger, ignorance, disease and social deprivation" (MANDELA, 1997, s/p)".

De certa maneira, a democracia durante a administração Mandela (1994-1999) era interpretada como instrumento de libertação, visto que a liberdade alcançada por tal sistema tornaria possível o fim da fome, de doenças e da ignorância. Além disso, Mandela considerava que a democracia se tornava importante para o enraizamento de uma cultura democrática no continente. Segundo discurso realizado em agosto de 1996 no Encontro voltado para a África realizado pelo Instituto Internacional de Ombudsman, Mandela expõe que,⁷

A pouco mais de dois anos, na inauguração do governo democrático na África do Sul, nós prometemos que a nossa terra nunca mais experimentaria a opressão e a dominação. Sabíamos o quão difícil seria a tarefa de construir a paz, a prosperidade, o não racismo, o não-sexismo, pontos estes necessários para o enraizamento de uma cultura de democracia em uma sociedade habituada à discriminação e a violência. [...] As pessoas devem ser encorajadas a falar contra a má administração com a garantia de que suas queixas serão levadas a sério [...] Cada cidadão precisa estar familiarizado com as suas obrigações e deveres. Eles devem ser capazes de reivindicar o direito de serem tratados com justiça, com eficácia e cordialidade, e reivindicarem o que lhe é devido nos termos da lei. Só assim seremos capazes de garantir que o governo se dedique ao serviço público e a uma cultura de eficiência e transparência (MANDELA, 1996, não paginado, tradução nossa).

Portanto, a disseminação da democracia pelo continente representaria uma possibilidade na criação desta cultura democrática, a qual se tornava importante no combate aos regimes autoritários. Em resumo, Mandela relacionava o atraso dos países africanos com a falta de liberdade de seus cidadãos, demonstrando tal inquietação em discurso realizado em janeiro de 1998 em Uganda, no qual ele expõe que,⁸

⁷ No original, “Just over two years ago, on the inauguration of a democratic government in South Africa, we pledged that our land would never again experience oppression and domination. We knew the daunting task of building peace, prosperity, non-racialism and non-sexism required that a culture of democracy should take root in a society accustomed to violent discrimination and autocracy.(...) People must be encouraged to speak out against maladministration with the surety that their complaints will be taken seriously and in confidence. Every citizen needs to be familiar with their obligations and duties. They must be able to claim the right to be treated justly, promptly and courteously, and to claim their due under the law. Only then will we be able to ensure that government is dedicated to public service and a culture of efficiency and transparency” (MANDELA,1996, s/p)

⁸ No original, “We do know that too many of Africa's people still do not enjoy real freedom; that too many are still not able to control their own destinies. Women are not able to make the contributions that they can and wish to make. Millions in Africa are in practical terms disenfranchised by political systems that do not allow them to choose the leaders they wish, or to exercise the political choices they want. (...) There are still too many places in our continent where religion is misused to deprive people of the freedoms that are their right, too many places where conflict and instability deny them the promise of security and development. Ignorance, illiteracy, poverty, disease still darken and diminish people's lives.” (MANDELA, 1998, s/p).

Nós sabemos que muitos africanos ainda não gozam de liberdade real; que muitos ainda não são capazes de controlar seus próprios destinos. As mulheres não são capazes de fazer as contribuições que elas podem e desejam fazer. Milhões na África são, em termos práticos, marginalizados por sistemas políticos que não lhes permitem escolher os líderes que desejam, ou exercer as escolhas políticas que eles querem. [...] Ainda há muitos lugares no nosso continente, onde a religião é utilizada para privar as pessoas da liberdade que é de direito; em muitos lugares, o conflito e a instabilidade negam-lhes a promessa de segurança e desenvolvimento. A ignorância, o analfabetismo, a pobreza, e as doenças ainda encurtecem e diminuem a vida das pessoas (MANDELA, 1998, não paginado, tradução nossa).

Além da democracia, outro ponto que a política externa da África do Sul passou a dar importância foi à busca e o fortalecimento das relações com outros países. Logo, uma das características do governo Mandela foi se aproximar de antigos países aliados na luta contra o *apartheid* (NGWENYA, 2011) e buscar a admissão e/ou readmissão em Organizações de âmbito internacional - tais como a *Commonwealth*, a Organização das Nações Unidas (ONU), o Movimento dos Países Não-Alinhados (NAM) e o G77 – como de âmbito continental e regional, estas simbolizadas, respectivamente, pela Organização da Unidade Africana (OUA), que futuramente passará a ser chamada de União Africana (UA), e pela recém-transformada SADCC, que havia sido intitulada de *Southern African Development Community* (SADC) (DIRCO, 1996).⁹

No caso africano, a busca em estar mais presente no continente, seja via OUA, seja através da SADC, e seja por meio de acordos com os países africanos, em certa medida encontra-se relacionada, primeiramente, ao desejo em ser atuante na resolução dos desafios existentes no continente, como também em demonstrar que a África do Sul é parte integrante do continente africano e por tal condição, deve se preocupar com o futuro do continente. Um exemplo deste pertencimento pode ser encontrado em discurso realizado no Parlamento Finlandês, quando o então presidente sul-africano reitera que “primeiro e acima de tudo, nós somos parte do continente africano, e os problemas africanos são nossos problemas também” (MANDELA, 1999, não paginado, tradução nossa).¹⁰

Além disso, a busca em estar integrada ao continente também diz respeito à necessidade em encontrar na África soluções aos desafios internos da África do Sul. Discutindo acerca disso, Ngwenya (2011) expõe que além de se voltar ao fortalecimento dos laços diplomáticos com aqueles países que durante a vigência do *apartheid* apoiaram

⁹ Como resultado desta política, a África do Sul chegava ao ano de 1996 com 124 missões diplomáticas e fazendo parte de 45 organizações internacionais (BARBER, 2005).

¹⁰ No original, “[f]irst and foremost we are part of the African continent, and Africa's problems are ours” (MANDELA, 1999, s/p)

os movimentos sul-africanos de libertação, Pretória também encontrou nas potencialidades existentes no continente possíveis soluções aos transtornos socioeconômicos herdados do regime anterior, bem como viu nos países africanos importantes mercados para a expansão das empresas sul-africanas.

Embora havendo tais motivações neste processo de inserção, é fato que diferentemente do regime segregacionista que buscava alcançar o equilíbrio através da imposição, da coerção e da participação de guerras nos países vizinhos, à administração Mandela valorizava a cooperação e a pacificação regional e continental. Reflexo deste interesse pela pacificação pode ser encontrado na adequação da *South African Defence Force* (SADF), esta amplamente utilizada durante a vigência da *total national strategy* de Botha (1978-1989), pela *South African National Defence Force* (SANDF), que passou a atuar valorizando a defesa nacional em determinadas situações, a manutenção da paz, a ajuda humanitária, entre outros (SCHARAEDER, 2001).

Em suma, a África do Sul sob a administração Mandela (1994-1999) simbolizava mudanças dentre as quais a África, que durante a era PN teve sua importância atrelada à manutenção do *apartheid*, passava a ter na resolução de seus flagelos um dos principais objetivos de Pretória. A partir da valorização dos direitos humanos, da democracia, do desenvolvimento econômico, da maior aproximação com os países africanos, principalmente da região sul do continente, do multilateralismo, do respeito à soberania dos Estados e da resolução de conflitos através do diálogo, Pretória rompia de vez com o modo de atuar da “velha” África do Sul e inaugurava uma nova fase na história da política externa sul-africana.

A atuação da África do Sul na Nigéria de Abacha (1993-1998)

Se fosse possível indicar, dentre os diversos acontecimentos ocorridos no continente africano durante a década de 1990, algum episódio que teve impacto direto tanto na política externa desenvolvida pela administração Mandela (1994-1999) quanto na construção da imagem de uma “nova” África do Sul, seria pouco provável não destacarmos a instauração, por parte de Sani Abacha, de um regime autoritário na Nigéria.

Construída artificialmente pela colonização inglesa e independente desde a década de 1960, a Nigéria traz consigo duas características que, de modo geral, pode ser encontrado em outros países africanos. A primeira diz respeito ao elevado número de grupos étnicos e lingüísticos existentes no país, em torno de 250, com destaque ao predomínio dos Hausa-

Fulani, dos Yorubas, e dos Igbo, distribuídos, respectivamente, nas regiões noroeste, sudoeste e sudeste do país (LEWIS, 1999).

Diretamente impactada pela primeira característica, a segunda refere-se às constantes tensões existentes entre os grupos étnicos que compõem a população nigeriana. Reflexo disso pode ser encontrado nos períodos em que a administração do país esteve sob a égide de governos militares. De fato, desde a sua independência até os anos iniciais da década de 1990, houveram apenas dois períodos democráticos, sendo o primeiro entre 1960 e 1966, fase em que o Estado era Parlamentar, e entre 1979 e 1983, período este conhecido como a segunda República, quando foi adotado pelo Estado o modelo presidencialista (NIGERIA, 2013).

Nos anos iniciais da década de 1990, a possibilidade em romper com mais um período de regimes autoritários ocorreu quando o então chefe do governo militar, Ibrahim Babaginda (1985-1993), criou uma administração civil voltada às eleições democráticas no país (NIGERIA, 2013). A partir de então, a conjuntura política que passou a caracterizar este período encontrou-se polarizada entre o *National Republican Convention* (NRC) de Alhaji Bashir Tofa, e o *Social Democratic Party* (SDC) de Moshood K.O. Abiola, partido este que venceu as eleições com 59% dos votos (LEWIS, 1999). No entanto, antes mesmo de Abiola tomar posse como presidente da Nigéria, a eleição foi anulada por Babaginda, abrindo espaço para o florescimento de um novo golpe militar, fato este consumado em 1993 pelo General Sani Abacha (KAGWANJA, 2006).

Paralelamente a este cenário de transição de um regime autoritário na Nigéria, Babaginda (1985-1993), por outro, Abacha (1993-1998); a África do Sul se tornava democrática, valorizando a liberdade, os direitos humanos, a solução pacífica, dentre outros pontos que anteriormente foram indicados que, em certa medida, garantiam ao país uma forte dimensão moral (VAN WYK, 2002), e, por tal condição, acreditava-se em uma imediata participação de Pretória na solução deste episódio.

Em um primeiro momento, a resposta dada a este contexto por Pretória pautou-se na não interferência dos assuntos internos da Nigéria, acreditando ser possível a alteração deste cenário político através de acordos e reuniões, as quais foram marcadas pela presença de Thabo Mbeki – futuro sucessor de Mandela na administração da África do Sul – e do Arcebispo Desmond Tutu (BARBER, 2005). No entanto, a política sul-africana voltada a esta situação se mostrou ineficaz, visto que Abacha manteve-se perseguindo os opositores de seu governo. Reflexo disso foi o chamado “Ogoni 9”, caso marcado pelo julgamento

falho e sem revisão judicial que culminou no enforcamento do jornalista e ativista político da causa Ogoni, Ken Saro-Wiwa, e mais oitos ativistas que eram contrários ao regime imposto por Abacha (LEWIS, 1999).¹¹

A execução dos nove ativistas Ogoni foi fundamental na alteração da estratégia sul-africana para este episódio. A partir de então, Pretória pautou-se na busca por apoio externo ao continente, para criar meios que gerassem o isolamento da Nigéria. Discutindo acerca disso, van Wyk (2002) indica que Mandela solicitou a criação de sanções por parte da ONU, buscou a suspensão da Nigéria na *Commonwealth* e insistiu para que os países parassem de comprar o petróleo deste país. Entretanto, mesmo conseguindo a suspensão nigeriana da *Commonwealth*, a Nigéria não se tornou isolada, visto que o país não recebeu sanções por parte da ONU e seu petróleo ainda continuou a ser comprado pelos países ocidentais.

De certo modo, o abandono por parte de países como os Estados Unidos, a França e a Alemanha com relação à tentativa sul-africana de censurar a Nigéria e, assim, intensificar a luta contra o regime militar de Abacha, era esperado, uma vez que havia o interesse por parte destes países garantirem a suas multinacionais o acesso aos recursos minerais e energéticos existentes no país (JORDAM *apud* ADELMANN, 2004). Além disso, a ineficácia da estratégia adotada pela administração Mandela em fazer com que estes países apoiassem a luta contra o regime nigeriano, também foi amplamente criticada por parte de alguns países africanos.

Tal situação ocorreu, pois, mesmo baseado no respeito aos direitos humanos, na promoção da democracia, na busca pela paz via mecanismos não violentos, entre outros pontos, a atuação desenvolvida por Pretória foi interpretada pelos países africanos como unilateral e autoritária, fatores que remetiam a política externa desenvolvida pelo regime do *apartheid* (HAMILL; LEE, 2001). Inclusive, ao invés de apoiarem a África do Sul, os países africanos preferiram ficar do lado da Nigéria, uma vez que, mesmo estando sob a vigência de um regime autoritário, este país, historicamente, era interpretado pelo seu papel de liderança na luta contra a colonização e por ser um dos principais financiadores da OUA. Além disso, a atuação sul-africana foi interpretada como uma tentativa de quebra da solidariedade africana (BARBER, 2005).

¹¹ A comunidade Ogoni é um grupo minoritário que habita o sudeste da Nigéria, região rica em petróleo e marcada pela ampla exploração deste recurso por parte da empresa Royal Dutch Shell. Ao longo da década de 1990, esta comunidade se tornou conhecida por lutar contra a degradação do meio ambiente e a negligência econômica, por parte do governo nigeriano, de sua área (LEWIS, 1999).

Intervir ou não intervir militarmente?: África do Sul, Zimbábue e a crise na República Democrática do Congo

Em discurso realizado em 21 de maio de 1997 para empresários e para setores da mídia em Harare, capital do Zimbábue, Mandela expôs que “o Zimbábue é, e sempre permanecerá, como um parceiro especial” (1997b, não paginado).¹² De fato, três dias antes, em discurso realizado neste mesmo local e voltado para o mesmo público, Mandela havia destacado a importância deste país para o sul do continente e, principalmente, para a África do Sul (MANDELA, 1997c). Contudo, se estes discursos indicavam certa harmonia existente nas relações entre Pretória e Harare (capital do Zimbábue), quando analisado no contexto da SADC, é possível perceber a existência de conflitos de interesses entre as partes, como se viu durante a criação do Órgão de Política, Defesa e Segurança (OPDS) em 1996, e no decorrer da crise política surgida na República Democrática do Congo (RDC).

Voltado para a construção da paz e da estabilidade na região sul do continente (SADC, 2012), o OPDS foi palco, um ano após sua criação, da disputa entre a África do Sul e o Zimbábue, visto que ambos possuíam divergências com relação ao modo que este órgão deveria atuar. De modo geral, a construção do OPDS era pautada na integração entre a segurança militar e a segurança humana, esta que, como analisado anteriormente, havia ganhado espaço na administração Mandela (LANDSBERG, 2000, KAGWANJA, 2006).

Todavia, nem Mandela e nem Mugabe entravam em acordo com relação à finalidade e a função que o OPDS deveria exercer, uma vez que a África do Sul, juntamente com Botsuana, Moçambique e Tanzânia eram favoráveis ao OPDS como um regime de segurança comum, voltado à pacificação via meios políticos e não militares, enquanto que o Zimbábue, Angola e Namíbia defendiam o OPDS como um pacto de defesa mútua, valorizando a cooperação militar como resposta aos conflitos que poderiam surgir na África Austral (NATHAN, 2005).

Paralelamente a divergência anteriormente indicada, outro ponto que colocava Pretória e Harare em campos opostos se referia à independência ou não do OPDS perante a SADC. Exemplo desta divergência foi visto na reunião ocorrida no Malawi, em 1997, quando Mugabe, então presidente do OPDS, não apenas demonstrou que não estava disposto a deixar a presidência deste órgão, como também o considerava independente, inclusive, a

¹² No original, “Zimbabwe is, and will always remain, a special partner” (MANDELA, 1997b, s/p).

SADC não foi avisada desta reunião. A resposta a tal atitude adveio da África do Sul, país que durante aquele período estava na presidência da SADC, que compreendia o OPDS como subordinado a SADC, e, portanto, considerou esta atitude como um ato de violação das normas da SADC (ADELMANN, 2004).

Se a criação do OPDS havia demonstrado a existência de divergência na relação entre estes países, foi com o advento da crise política surgida na República Democrática do Congo (RDC), esta motivada pelas duas guerras ocorridas no país entre os anos de 1996 e 1997, e, posteriormente, entre 1998 e 2003, que o impasse existente entre ambos se tornou evidente. Encravado no centro do continente africano, com vasta abundância em recursos naturais e considerado um dos maiores países africanos tanto em extensão territorial quanto populacional (KABEMBA, 2007), a RDC entrava na década de 1990 em um cenário político caracterizado pela ininterrupta administração de Mobutu Sese Seko (1965-1996), bem como o aumento da contestação deste regime autoritário.

De modo geral, tais contestações encontravam-se relacionadas tanto à conjuntura internacional, quanto a regional. Discutindo acerca destes cenários, Castellano (2011) indica que a contestação internacional acerca da administração Mobutu, refletia o fim da Guerra Fria, quando a ameaça socialista sobre o continente deixou de existir e, conseqüentemente, os regimes autoritários existentes na África deixaram de ser apoiados pelo Ocidente. Já a repulsa a Mobutu no âmbito regional era o resultado da atuação deste regime em prol dos interesses do Ocidente na África, de sua simpatia ao regime hutu existente em Ruanda, este que coordenou a morte de 800.000 tutsis, dentre outros motivos que levavam alguns países africanos a buscarem por um fim no que era caracterizado como a “vergonha da África” (CASTELLANO, 2011, p. 98).

Além da falta de apoio internacional e regional, o regime de Mobutu passou a sofrer com as transformações no âmbito doméstico, visto que a grande parte da população já não mais era favorável a sua administração (KABEMBA, 2007) e, com o surgimento da chamada *Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo* (AFDL), esta sob o comando de Laurent Kabila, viu-se diante de uma ameaça a sua permanência. Em síntese, é imbuído nestes cenários de repúdio a sua administração, que a RDC se torna palco de uma guerra *proxy*.¹³

¹³ Discutindo acerca do conceito de guerra, Castellano (2011, p. 97-98) expõe que a Guerra do Congo, “apesar de seu caráter civil, [...] [trata-se] de uma guerra interestatal com formato de guerra civil (*guerra proxy*, neste caso, guerra mista)”.

Embora curta, uma vez que a AFDL conseguiu avançar rapidamente pelo país e quase tomar por completo o controle da capital, Kinshasa (KABEMBA, 2007), e ao mesmo tempo devastadora, visto que trouxe como saldo a morte de mais de 200 mil pessoas (CASTELLANO, 2011), este primeiro conflito, foi marcada pela atuação de diversos países, tais como, Angola, Burundi, Ruanda e Uganda – países estes favoráveis e defensores de Laurent Kabila -, e a África do Sul, país que buscava a resolução através da negociação.

De fato, enquanto os países defensores da AFDL encontravam no uso da força a possibilidade em retirar Mobutu do poder, Pretória pautava-se em meios não coercitivos para a resolução desta primeira guerra. De certa maneira, mesmo este conflito tenha ocorrido e o regime instaurado por Mobutu chegado ao fim, pode-se considerar que a atuação da administração Mandela obteve relativo sucesso, visto que conseguiu manter o diálogo inter-congolês, este marcado pela negociação entre Kabila e Mobutu, e, assim, garantir a partida deste para o exílio em Marrocos, onde faleceu após algumas semanas (KABEMBA, 2007).

No entanto, o fim da administração Mobutu não foi à garantia de estabilidade na RDC. Em verdade, se internamente a AFDL tornava-se cada vez mais impopular (KABEMBA, 2007), no âmbito regional, a aliança formada com países como Burundi, Ruanda e Uganda, todos importantes na luta contra o regime anterior, chegava ao fim, uma vez que Kabila não realizou as modificações esperadas por tais aliados. Inclusive, se durante a primeira guerra estes países eram pró-Kabila, agora passavam a lutar contra esta administração. Logo surgia um novo cenário desfavorável a RDC, país que em 1998 seria cenário de uma nova guerra *proxy*.

Além de ser mais complexa que a anterior, visto que esta guerra contava com a participação de um número maior de países, estes divididos entre os defensores do regime de Kabila, no caso, o Zimbábue, Angola, Namíbia, e Chade, e aqueles contrários a tal administração, Ruanda, Uganda e Burundi (CASTELLANO, 2011), a segunda guerra do Congo, além de ocorrer em um país membro da SADC, ela também contava com a atuação de outros três países-membros, no caso, Angola, Namíbia e Zimbábue. Portanto, seria pouco provável que esta guerra não impactasse na organização, e, principalmente no que diz respeito à relação entre a África do Sul e o Zimbábue.

Para o Zimbábue a resolução desta guerra deveria ser pautada na intervenção militar, e, baseado nesta visão, este país buscou direcionar a SADC no mesmo sentido. Em linhas

gerais, Mugabe insistia que a SADC deveria respaldar uma intervenção militar na RDC, inclusive, utilizando da OPDS, órgão que anteriormente o presidente do zimbabuano havia defendido como independente. Diferentemente desta afirmativa, Mandela indicava que não somente a SADC não estava envolvida neste episódio, como também ainda considerava importante à busca pela solução através de meios pacíficos (KENT; MALAN, 2003, ADELMANN, 2004).

Se durante a primeira guerra do Congo, Mandela conseguiu obter relativo sucesso através do acordo entre Mobutu e Kabila, nesta segunda guerra, com a maior participação de outros membros da SADC, a possibilidade em intervir militarmente como meio de garantir a continuidade do governo Kabila, havia se tornado preponderante, fato este consubstanciado em reunião realizada em agosto de 1998 na cidade de Harare, quando foi legitimada a intervenção pela SADC (KENT; MALAN, 2003).

No entanto, embora o rumo tomado pelo SADC acerca desta segunda guerra não foi o sugerido por Pretória, a escolha da administração Mandela em buscar a resolução via negociação entre as partes conflitantes, tanto na primeira - quando levou para a mesa de negociações Laurent Kabila e Mobutu -, bem como na segunda guerra; a escolha de meios não coercitivos gerou certo impacto positivo por parte de alguns países africanos com relação ao modo de atuar sul-africano, visto que tal estratégia demonstrou o interesse da África do Sul em voltar-se a pacificação do continente (KABEMBA, 2007).

Desconfianças acerca de uma potência: a participação sul-africana na intervenção militar no Lesoto

Encravado no território sul-africano e marcado por uma história de resistência e, simultaneamente, de dependência deste país, o Reino do Lesoto entrava na década de 1990 com transformações no cenário político interno. Diferentemente da administração imposta pelo major-general Lekhanya (1986-1993), que alcançou o poder com o apoio da *total national strategy* de Botha (1978-1989), mas que não obteve êxito em sua continuidade, uma vez que o fim do *apartheid* gerou a insustentabilidade de governos favoráveis a “velha” África do Sul (SOUTHALL, 2003a), este país caminhava para o retorno de eleições democráticas.¹⁴

¹⁴ A *total national strategy* é o nome dado a estratégia desenvolvida durante a administração Botha (1978-1989) de desestabilização da região sul do continente africano como forma de garantir um cenário favorável a continuidade do regime do *apartheid*.

De modo geral, antes e depois do regime imposto por Lekhanya, a disputa pelo poder neste país sempre esteve polarizada em dois partidos predominantes. De um lado, encontrava-se o *Basutoland Congress Party* (BCP), cujo maior expoente, Ntsu Mokhehle, simbolizava o nacionalismo e a não cooperação com o regime do *apartheid*. Já do outro lado, estava o *Basotho National Party* (BNP) de Leabua Jonathan, partido que durante a vigência das administrações do PN, era favorável a manutenção de relações diplomáticas com os sul-africanos (SOUTHALL, 2003a). Junto ao predomínio destes partidos, outra peculiaridade da história política lesotiana diz respeito à desconfiança por parte do partido derrotado. Exemplo disso pode ser encontrado na recusa por parte do BNP em aceitar a derrota para o BCP na eleição de 1970, ou a negação também por parte do BNP sobre a vitória do BCP na eleição de 1993 (SOUTHALL, 2003b).

Todavia, no decorrer da segunda metade da década de 1990, este cenário político seria alterado. Tal alteração ocorreria primeiramente porque o principal expoente do BCP, no caso, Mokhehle, havia se desligado deste partido e criado, em 1997 o *Lesotho Congress for Democracy* (LCD). Segundo, porque o LCD se tornaria o partido vitorioso nas eleições gerais de 1998. E, por fim, um terceiro motivo desta transformação diz respeito a não aceitação destes resultados, em outras palavras, se em eleições anteriores, quando o BCP vencia, havia a desconfiança com relação aos resultados por parte do BNP, e vice-versa, a vitória do LCD também gerou este tipo de sentimento; entretanto, a não aceitação desta vitória não ficou restrito somente ao BCP ou ao BNP, mas sim a ambos e a outros partidos menores.

A não aceitação da vitória por parte da oposição acabou se tornando em um fator de desestabilização do país, levando a capital do Lesoto, Maseru, a um cenário caótico e instável, marcado por diversas manifestações populares (MAROLANG, 2007). Além disso, com o fracasso da polícia em conseguir romper com as manifestações surgidas, e a impossibilidade do LCD em governar o país, a solução encontrada pelo então primeiro-ministro Pahalitha Mosisili foi solicitar a intervenção militar por parte da SADC.¹⁵

Inicialmente quatro países foram convidados a participarem deste evento, no caso, Botsuana, Moçambique, África do Sul e Zimbábue, no entanto, em reunião ocorrida no dia 15 de setembro na cidade de Gaborone, Botsuana, ficou decidido que esta intervenção, intitulada de Operação Boleas, seria realizada pela África do Sul e por Botsuana

¹⁵ Com a saúde debilitada, Mokhehle havia deixado o posto de primeiro-ministro para Pakalitha Mosisili (SOUTHALL, 2003a).

(MAROLANG, 2007). Em uma perspectiva militar, tal operação pode ser considerada bem sucedida, uma vez que garantiu a estabilidade necessária ao país, fator este importante na busca, por parte da SADC, em criar um cenário propício para as negociações entre o LCD e a oposição (KENT; MALAN, 2003).

Junto com o sucesso na esfera militar, também podemos considerar que, no âmbito da política interna do Lesoto, a intervenção realizada pela África do Sul e por Botsuana também foi satisfatória. De fato, mesmo sendo o processo de negociações marcado pelo choque de interesses entre as partes conflitantes, uma vez que Mosisili considerava legítimo seu retorno ao poder, e, em contrapartida, a oposição acreditava que a melhor solução para este cenário seria a criação de um governo de unidade nacional (SOUTHALL, 2003b), ao fim de novembro de 1998 foi assinado um acordo no qual Mosisili teria o direito de retornar a administrar o país, bem como foi garantido à revisão do código eleitoral do país, no qual se introduziu o *Mixed Member Proportional* (MMP), sistema que garantia a oposição representatividade no Legislativo, e que, durante as eleições de 2002, demonstrar-se-ia eficaz.

No entanto, a participação da África do Sul nesta operação levantou dúvidas acerca dos interesses deste país. Em certa medida, a entrada da SANDF em solo lesotiano foi interpretado pela oposição ao LDC como uma tentativa de englobamento do Lesoto ao Estado sul-africano (SOUTHALL, 2003b). Além disso, o interesse sul-africano em participar desta intervenção também foi atrelado à proteção de *Katse Dam* – barragem criada, ainda durante a vigência do *apartheid*, entre a África do Sul e o Lesoto, que no pós-*apartheid* se mantinha importante para o fornecimento de água para os sul-africanos (KENT; MALAN, 2003).

Portanto, mesmo se paralelo ao debate na cidade de Gaborone acerca da viabilidade de intervir militarmente ou não no Lesoto, estivesse ocorrendo à busca, tanto pela África do Sul quanto por Botsuana, da solução por meios diplomáticos e pacíficos, que levassem o acordo entre o LCD e os partidos de oposição (MAROLANG, 2007); e mesmo a Operação Boleas sendo formada tanto pela SANDF quanto pela *Botswana Defence Force* (BDF), e estando sobre a égide da SADC - organização esta que considerou a intervenção militar como o último meio para garantir a estabilidade e a paz no Lesoto -, é fato que a entrada de tropas sul-africanas em solo lesotiano remetia a um passado marcado por intervenções realizadas pela África do Sul, como os ataques de 1982 e 1985, quando morreram 42 e 9 pessoas, respectivamente (PENNA FILHO, 2008).

Além disso, se durante a administração Malan (1948-1954) buscou o englobamento do Lesoto ao território sul-africano, objetivo este não alcançado; com o fim do *apartheid*, com a continuidade da dependência do Lesoto para com a economia sul-africana, e a crise política surgida pela vitória do LCD - acontecimento este que poderia colocar em risco o fornecimento de água para os sul-africanos através da *Katse Dam* -, a participação da SANDF na Operação Boleas deu margem a interpretações que consideravam a intervenção militar como o primeiro passo para o processo de englobamento do Lesoto ao território sul-africano.

Considerações Finais

Ao longo deste artigo tornou-se claro que o processo de inserção regional desenvolvido durante a administração Mandela (1994-1999), encontrou-se pautado em três características. A primeira diz respeito ao caminho diametralmente oposto seguido por Pretória no pós-*apartheid*, através da priorização da luta contra a pobreza, do subdesenvolvimento e da busca em retirar a África da condição de continente marginal dentro do processo da globalização. Já a segunda refere-se à crença de que as mazelas existentes na África seriam sanadas se os países africanos respeitassem os direitos humanos, a democracia, o livre-mercado, entre outros pontos que ganharam espaço no cenário internacional pós-Guerra Fria. Por fim, a terceira característica diz respeito ao papel que Pretória deveria exercer, no caso, auxiliando a disseminação e no convencimento dos países africanos a aceitarem tais princípios.

No entanto, se por um lado o englobamento na política externa sul-africana de pontos como a valorização dos direitos humanos, a disseminação da democracia, a busca pelo desenvolvimento econômico, o destaque dado ao multilateralismo, o respeito à soberania dos Estados, a resolução de conflitos por meio do diálogo, dentre outros estimados principalmente pelos países ocidentais, elevaram Pretória ao status de país com forte dimensão moral (van WIK, 2002), por outro lado, o sucesso alcançado no cenário internacional não obteve a mesma dimensão no âmbito continental e regional.

De fato, este governo chegou ao fim em 1999 sem conseguir romper com as desconfianças por parte dos países africanos com relação aos interesses da África do Sul para o continente. Seja pelo choque de interesses com o Zimbábue acerca da criação e do papel da OPDS, seja pela insistência por sanções à Nigéria, seja pelas desconfianças surgidas acerca da participação da SANDF na intervenção militar no Lesoto, em verdade

tais atitudes não foram interpretadas como atos de um país que buscava ser um ator importante na transformação do continente, mas sim, como atitudes de um país que se dizia voltado ao continente, mas que ainda era visto como pró-Occidente, que atuava de modo unilateral, enfim, que ainda gerava a desestabilização no continente.

Em síntese a busca em romper com as desconfianças acerca dos interesses de Pretória não foi totalmente alcançada durante a administração Mandela. Entretanto, as falhas de seu governo não apagam sua história de luta contra o *apartheid* e de atuação em prol da África, da democracia multirracial e dos direitos humanos. Além disso, o fracasso na tentativa em atuar no continente deixou como legado para os governos posteriores que na busca em ser um ator importante na transformação da África, Pretória deveria escolher a melhor estratégia e saber lidar com países como a Nigéria e o Zimbábue que, politicamente e historicamente eram mais relevantes que a África do Sul.

Referência bibliográfica

ADELMANN, Martin. Quiet diplomacy – The reasons behind Mbeki’s Zimbabwe policy. **Afrika Spectrum**, Hamburg: v. 39, n. 2, p.249-276, 2004.

BARBER, James. The new South Africa’s foreign policy: principles and practice. 2005. **International Affairs**, [s.l]: v. 81, n.5, p. 1079-1096, 2005.

BRAGA, Pablo de Rezende Saturnino. **A rede de ativismo transnacional contra o apartheid na África do Sul**. Brasília: FUNAG, 2011.

BRANCO, Luís Bernardo Nunes Mexia Castelo. **A Política Externa Sul-Africana: Do Apartheid a Mandela**. 2003. 445f. Tese de Doutorado em Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais, especialidade de Política e Relações Internacionais em África - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2003. Disponível em: < <http://www.repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/542/1/Doutoramento%20Luis%20CB.pdf>>. Acesso em: 06 de jul. 2012.

CASTELLANO, Igor da Silva. **Guerra e Construção do Estado na Rep. Democrática do Congo: A definição Militar do Conflito como pré-condição para a Paz**. 2001. 186f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, 2001

CHANAIWA, David. A África Austral. In: MAZRUI. Ali A. WONDJI. C.(org.) **História Geral da África – VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 295-334 DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). **South African Foreign Policy: Discussion Document**, Pretoria: 1996. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/greenpapers/1996/foraf1.htm>>. Acesso em: 22 de maio 2012

DÖPCKE, Wolfgang. Uma nova política exterior depois do apartheid? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974 – 1998. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n.1, p.133-161, 1998.

HABIB; Adan. **South Africa's Foreign Policy: Hegemonic Aspirations, Neoliberal Orientations and Global Transformation. South African Journal of International Affairs**. London: v.2, n. 16, p.143-159, 2009.

HAMILL, James.; LEE, Donna. A Middle Power Paradox? South African Diplomacy in the Post-apartheid Era. **International Relations**. London: v.15, n.4, p. 33-59, 2001.

KABEMBA, Claude. South Africa in the DRC: renaissance or neo-imperialism? In: DANIEL. John. (et al). **State of the Nation**. Cape Town: HSRS Press. 2007. p. 533-552

KAGWANJA, Peter. Power and peace: South Africa and the refurbishing of Africa's multilateral capacity for peacemaking. In: SOUTHALL, Roger (org.). **South Africa's role in conflict resolution and peacemaking in Africa**. Cape Town: Ed. HSRC Press, 2006. p.27-59

KENT, Vanessa; MALAN, Mark. **Decisions, Decisions, South Africa's foray into regional peace operations**. Pretoria: Insitute for Security Studies, 2003. Disponível em: < <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/31258/1/PAPER72.pdf?1>>. Acesso em: 12 de dez. 2012.

LANDSBERG, Chris. Promoting Democracy: The Mandela-Mbeki Doctrine. **Journal of Democracy**, [S.l]: v. 11, n. 3, p.107-121, 2000.

LEWIS, Peter M. Nigeria: An End to the Permanent Transition? **Journal of Democracy**, [S.l]: v. 10, n. 1, p. 141-156,1999. Disponível em: < http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v010/10.1lewis.html >. Acesso em: 12 de dez. 2012

LIPTON, Merle. Understanding South Africa's foreign policy: the perplexing case of Zimbabwe. **South African Journal of International Affairs**, London: v. 16, n. 3, p. 331-346, 2009. Disponível em: < http://www.swradioafrica.com/Documents/Merle_Lipton140110.pdf>. Acesso em: 15 de jul. 2012.

MANDELA, Nelson. South Africa's Future Foreign Policy. **Foreign Affairs**, Tampa: v. 72, n. 5. 1993. Disponível em: < <http://www.anc.org.za/show.php?id=4113> >. Acesso em: 15 de ago. 2012.

MANDELA, Nelson. **Speech by President Mandela at the African Regional Workshop of the International Ombusman Institution**, 26 Aug. 1996. Disponível em:< http://www.info.gov.za/speeches/1996/960826_0x22496.htm>. Acesso em: 14 de maio 2012.

MANDELA, Nelson. **Speech by President Nelson Mandela at a Banquet in Honour of Julius Nyerere**, Johannesburg: 17 Oct. 1997a. Disponível em:<
<http://www.info.gov.za/speeches/1997/05220x64597.htm>>. Acesso em: 14 de maio 2012.

MANDELA, Nelson. **Speech by President Nelson Mandela at a Breakfast Meeting with Business and Media**, Harare: 21 May 1997b. Disponível em:<
<http://www.info.gov.za/speeches/1997/05220x64597.htm>>. Acesso em: 14 de maio 2012.

MANDELA, Nelson. **Address by President Nelson Mandela to the Parliament of Zimbabwe**, Harare: 19 May 1997c. Disponível em:<
<http://www.info.gov.za/speeches/1997/05200x56397.htm>>. Acesso em: 14 de maio 2012

MANDELA, Nelson. **Speech by President Nelson Mandela at the Celebrations of the Twelfth Anniversary of the National Resistance Movement of Uganda**, Kampala: 26 Jan. 1998. Disponível em:<
http://www.info.gov.za/speeches/1998/98127_0w3369810128.htm>. Acesso em: 14 de maio 2012.

MANDELA, Nelson. **Speech by President Nelson Mandela during a visit to the Finnish Parliament**, Helsinki: 15 Mar. 1999. Disponível em:<
http://www.info.gov.za/speeches/1999/99316_fin-pa99_10284.htm>. Acesso em: 14 de maio 2012.

MAROLANG, Chris. **Lesotho: on the path to democracy and stability?** Pretoria: Institute for Security Studies. 2007

NATHAN, Laurie. Consistency and inconsistencies in South African foreign policy. **International Affairs**, [S.l]: v. 81, n. 2, p. 361-372, 2005.

NGWENYA, Nomfundo Xenia. South Africa in Africa. In: HOFMEISTER; Wilhelm.

TYLER, Melissa Conley. **Going Global: Australia, Brazil, Indonesia, Korea and South Africa in International Affairs**. Singapore: Ed. Konrad-Adenauer Stiftung, 2011. p. 3-17.

NIGERIA. Nigeria: Past, Present and Future. **Embassy of the Federal Republic of Nigeria**, Washington D.C: 2013. Disponível em: <
<http://www.nigeriaembassyusa.org/index.php?page=nigeria-past-present-and-future>>. Acesso em: 12 de maio 2013

PENNA FILHO, Pio. **O Brasil e a África do Sul: O Arco Atlântico da Política Externa Brasileira (1918-2000)**. Porto Alegre: FUNAG/MRE, 2008

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A Revolução Sul-Africana: classe ou raça, revolução ou libertação nacional?**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

PEREIRA, Analúcia Danilevcz. VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **África do Sul: Uma Transição Inacabada**. In: **Seminário África do Sul**. Brasília: FUNAG, 2008. p.139-2009

SCHRAEDER, Peter J. South Africa's Foreign Policy from International Pariah to Leader of the African Renaissance. **The Round Table**, [S.l], n. 359, p.229-243, 2001. Disponível em: < <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=852968cd-402b-41b1-bba1-5e71e2a8a715%40sessionmgr12&vid=2&hid=8>>, Acesso em: 05 de abr. 2012

SOUTHALL, Roger. Between competing paradigms: post-colonial legitimacy in Lesotho. In: MELBER, Hanning. **Limits to liberation in Southern Africa: the unfinished business of democratic consolidation**. Cape Town: HSRC Press, 2003a. p. 115-133.

SOUTHALL, Roger. An unlikely success: South Africa and Lesotho's election of 2002. **The Journal of Modern African Studies**. Cambridge: v. 41, n. 02, p. 269-296, 2003b.

VAN WYK, Jo-Ansie. The Saga Continues...The Zimbabwe Issue in South Africa's Foreign Policy. **Alternatives Turkish Journal of International Relations**, [S.l]: v. 01, n. 4, p. 176-231, 2002. Disponível em: < <http://www.alternativesjournal.net/volume1/number4/wykpdf.pdf>>. Acesso em: 15 de jul. 2012.

Recebido em: Julho de 2014;
Aprovado em: Novembro de 2014.