

**A POLÍTICA EXTERNA DA ÁFRICA DO SUL
DE 1994 AOS DIAS DE HOJE
Condicionantes internos e limites externos**

Daniel Russman Gallas

Dissertação de mestrado
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Relações Internacionais
Orientador: Prof. Dr. Raul Enrique Rojo

Porto Alegre
2007

Tese defendida por Daniel Russman Gallas e aprovada por:

Porto Alegre, _____ de 2007

RESUMO

Este trabalho analisa a formação da política externa da África do Sul a partir do final do regime do apartheid, em 1994, até os dias de hoje. Através da aplicação da teoria dos jogos de dois níveis, de Robert Puntam, buscou-se identificar os condicionantes internos e limites externos que determinaram a linha de política externa adotada pela África do Sul nos governos de Nelson Mandela e Thabo Mbeki. Entre os fatores internos, a reorganização da burocracia estatal, a reformulação do papel do Parlamento e o crescimento do partido do governo, ANC, foram determinantes nas decisões de diplomacia da África do Sul pós-apartheid. Externamente, a política externa do país foi limitada, sobretudo, pelos impasses das questões regionais africanas. O impacto dos condicionantes internos e dos fatores externos foi analisado em um caso específico – na formação do NEPAD.

SOUTH AFRICAN FOREIGN POLICY FROM 1994 UNTIL OUR DAYS: INTERNAL FACTORS AND EXTERNAL LIMITATIONS

ABSTRACT

This paper analyses the formation of foreign policy in South Africa from 1994 until today. We have used Robert Putnam's theory of games in two levels to determine the internal factors and external limits that shaped foreign policy decisions in South Africa in the Nelson Mandela and Thabo Mbeki years. Among the internal factors, the reorganization of state bureaucracy, the reinvention of the role of the Parliament and the growth of the ANC - the main political party - were key to the development of a new foreign policy. Externally, South African foreign policy was limited, however, by many different regional issues in Africa. The impact of these factors was analyzed in the formation of the NEPAD.

Sumário

Sumário.....	5
1. Introdução.....	6
1.1 Marco teórico.....	9
1.2 Metodologia.....	11
2. Os condicionantes internos da política externa da África do Sul.....	14
2.1 1994 e antes: Mandela x De Klerk.....	14
2.1.2 A visão de F. W. De Klerk.....	15
2.1.2 A visão de Mandela.....	16
2.2 A África do Sul pós-apartheid.....	18
2.2.1 Os condicionantes internos da nova África do Sul.....	20
2.3 Contexto interno.....	28
3. A África do Sul e o contexto externo pós-apartheid.....	30
3.1 África do Sul e o novo contexto internacionaL.....	30
3.1.1 Estados Unidos.....	32
3.1.2 ‘Dilema das duas Chinas’.....	34
3.2 África do Sul e as instituições internacionais.....	36
3.3 África do Sul e os conflitos africanos.....	39
4. Estudo de caso: NEPAD.....	43
4.1 Programas Econômicos: RDP e GEAR.....	46
4.2 Renascimento Africano.....	55
4.3 NEPAD.....	58
4.3.1 NEPAD e os condicionantes internos.....	61
4.3.2 NEPAD e os fatores externos.....	70
5. Conclusão.....	79
BIBLIOGRAFIA.....	87

CAPÍTULO 1

Introdução

Em 1994, a eleição de Nelson Mandela na África do Sul colocou fim a quase meio século de apartheid, regime de segregação racial que dividiu o país durante grande parte da Guerra Fria. Em termos de política externa, o fim do apartheid assinala também o término de uma fase da diplomacia sul-africana, época em que a defesa de regimes brancos na África Austral era a principal meta do governo. Essa postura bélica e antidemocrática, que procurava impedir a ascensão de determinadas raças ao poder na região, acabou isolando a própria África do Sul do sistema internacional.

É na última década do século XX que se encerra o período da África do Sul como Estado-pária da comunidade internacional e que começa a Renascença Africana. A nova política externa sul-africana é reconhecida por diplomatas e estudiosos de relações internacionais como bastante distinta daquela vigente até a década de 1990.

Um conjunto de fatores externos e internos contribuíram para o fim do apartheid. Externamente, o colapso da União Soviética e o impacto do fim da Guerra Fria no continente africano tornaram impossível a manutenção de um governo cujo principal argumento de inserção na comunidade internacional ainda era o combate ao comunismo na região. Uma vez derrubado este argumento, pouco restou ao governo sul-africano para resistir aos apelos anti-segregacionistas da comunidade internacional. Internamente, a explosão da violência e a percepção da fragilidade internacional do regime do apartheid fortaleceram grupos clandestinos que lutavam pela igualdade de direitos e por uma democracia verdadeiramente representativa. Com o fim dos regimes brancos na África do Sul, a partir de 1994, os governos dos presidentes Nelson Mandela e Thabo Mbeki criaram a nova política externa sul-africana.

Esquemáticamente, é assim que a historiografia recente consagra o desmantelamento do apartheid e o começo de uma nova era na África do Sul.

Este trabalho tem como objetivo observar o período imediatamente posterior ao apartheid. Diversos motivos levam-nos a nos debruçarmos sobre a questão da política externa sul-africana pós-apartheid. Primeiro, há a singularidade do caso dentro do contexto da política internacional. Após um longo período de isolamento no sistema internacional, a África do Sul deixou para trás a condição de Estado-pária para assumir, em questão de poucos anos, uma posição de liderança dentro do contexto africano. Apenas essa condição extraordinária já desperta a curiosidade científica acerca do fenômeno a ser estudado.

O principal motivo que nos leva, no entanto, a analisar a questão da política externa sul-africana é o recente interesse da diplomacia brasileira pelos assuntos africanos. A partir de 2003, com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva no poder no Brasil, o ministério das Relações Exteriores passou a priorizar as relações do Eixo Sul-Sul de desenvolvimento.¹ Seis meses após assumir a chancelaria brasileira, o embaixador Celso Amorim anunciou – em conjunto com os ministros Yashwant Sinha, de Assuntos Exteriores da Índia, e Nkosazana Dlamini-Zuma, dos Negócios Estrangeiros da África do Sul – a criação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (Fórum do IBAS). O Fórum surgiu após conversas entre as autoridades no encontro do G8, na Suíça, com a meta de:

*constituir um encontro pioneiro de três países com democracias vibrantes, de três regiões do mundo em desenvolvimento e atuantes em escala global, com o objetivo de examinar temas da agenda internacional e de interesse mútuo.*²

A proposta do Fórum do IBAS é formar uma associação entre países com destacada liderança em seus respectivos continentes para tratar de diversos temas comuns da agenda internacional, sobretudo as disputas comerciais – como, por exemplo, as negociações da Rodada Doha, de

¹ Entrevista de Celso Amorim. Disponível em:

http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/entrevista.asp

² Declaração de Brasília. Disponível em:

http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/dec_brasilia.asp

liberalização do comércio internacional dentro do âmbito da Organização Mundial do Comércio – e as questões de segurança – neste caso, o principal interesse dos três países de ingressarem no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Este trabalho tem como ponto de partida nosso interesse sobre esse princípio das relações com a Índia e com a África do Sul. Talvez uma forma mais relevante de entender a aproximação Índia-Brasil-África do Sul fosse justamente estudar o fenômeno da criação do Fórum Trilateral do IBAS. O próprio Fórum constitui um fenômeno curioso dentro das relações internacionais, sendo uma aliança atípica entre nações que buscam artificialmente estreitar laços tênues para formação de posições mais sólidas em diversas instâncias multilaterais.

No entanto, na nossa avaliação, antes de se estudar o Fórum Trilateral do Ibas seria necessário compreender melhor a política externa praticada em cada um dos países. O Fórum do Ibas nasce de uma iniciativa das chancelarias e das presidências dos três países. Antes de se partir para a análise direta do mecanismo criado pelos departamentos de relações internacionais de cada país, é preciso entender mais sobre a agenda de política externa de cada um. Neste ponto, tanto África do Sul, Índia e Brasil são países que recentemente passaram por processos históricos que redefiniram suas agendas internacionais. O Brasil seguiu uma rota de redemocratização que abriu caminho para uma nova agenda regional de cooperação dentro da América do Sul, principalmente após a reaproximação com a Argentina, em meados da década de 1980. A Índia saiu de um longo período de desenvolvimento endógeno, voltado para as suas bases, para um de inserção na economia internacional globalizada, a partir dos anos 90.

Já a África do Sul passou por um processo de total reformulação das suas bases políticas internas, com o fim do apartheid. As modificações – dentro e fora da África do Sul – tiveram amplo impacto na política continental. Entender a agenda da nova África do Sul e os processos que formaram as novas diretrizes desta diplomacia é uma tarefa que requer, por si só, um trabalho inteiro.

É este trabalho que nos propomos a fazer aqui. Ou seja, compreender quais mudanças ocorreram na situação doméstica sul-africana de 1994 aos dias de hoje. Temos como objetivo geral entender quais condicionantes internos influenciaram na formação da nova diplomacia da África do Sul depois de 1994 e quais limites externos o país encontrou para colocar em prática suas novas diretrizes. Em outras palavras, buscamos compreender como surgiu a nova África do Sul após o apartheid e que contexto internacional este país encontrou dos anos 90 em diante.

Temos, como objetivos específicos, as seguintes metas: 1) encontrar uma série de condicionantes internos que possam nos ajudar a explicar, de forma ampla, a reformulação pela qual passou a política externa da África do Sul; 2) definir, em linhas gerais, o contexto do continente africano e da política internacional no período pós-1994; e 3) analisar como esses fatores se combinaram no New Partnership for Africa's Development (NEPAD), um dos principais projetos da política sul-africana nas eras Nelson Mandela e Thabo Mbeki.

Antes que se comece a análise do problema em questão e das suas variáveis e hipóteses, é necessário tecer algumas considerações metodológicas e teóricas que servirão de base científica para a investigação. Primeiro, será explicitado o marco teórico escolhido para abordar o problema. Por fim, serão delineados os procedimentos metodológicos, ou seja, as ferramentas que utilizaremos para aplicar a teoria ao caso em estudo.

1.1 MARCO TEÓRICO

Para analisar a formação da política externa de um país, combinando fatores externos com condicionantes internos, foi preciso encontrar um marco teórico que não se restringisse a enxergar os problemas de relações internacionais unicamente nos clássicos “níveis de análise”. É corrente, nos estudos de relações internacionais, a utilização dos “níveis de análise”, que mostram aos investigadores onde procurar as causas do comportamento do

Estado, “classificando explicações concorrentes (ou variáveis independentes) de acordo com unidades em que são conceitualizadas”³.

No entanto, apenas um restrito número de problemas em relações internacionais se permite tal tipo de análise em níveis. Estudos empíricos formulados em apenas um nível de análise, doméstico ou internacional, têm sido suplantados por esforços teóricos que combinem os dois planos na mesma explicação⁴. Teorias que abarcam apenas o nível do sistema internacional tendem a interpretar falsamente o Estado como um ente racional e de composição unitária. Por outro lado, os marcos teóricos que se detêm sobre aspectos da política interna de um país ignoram os condicionantes externos que influem nas ações diplomáticas.

Um dos desafios dos atuais teóricos é encontrar um marco que não exclua nenhum dos dois níveis de análise, e que, além disso, combine ambos fatores para gerar explicações a cerca de um determinado fenômeno. Neste sentido, uma importante contribuição foi a elaboração da teoria dos jogos em dois níveis, por Robert Putnam, em 1987. Putnam argumenta que o formulador da política externa de um determinado país busca, no exercício de sua função, conciliar simultaneamente imperativos domésticos e internacionais.⁵ Assim, a política externa deste país é definida por um agente que atua (ou “joga”) em dois “tabuleiros” simultâneos.

Putnam vê as relações internacionais como um jogo que é praticado nos tabuleiros doméstico e internacional. No nível I, ou seja, no plano internacional, os Estados atuam em relação um ao outro conforme regras de balança de poder, semelhantes às definidas nas obras dos teóricos realistas das relações internacionais. No nível II, o plano doméstico, acontece o que Putnam chama de “jogo de ratificação”, ou seja, quando os governantes buscam apoio interno para suas iniciativas internacionais. A “vitória” nos dois tabuleiros é determinante para o sucesso da política externa de um governo, que não pode prescindir de nenhum dos níveis.

A teoria foi elaborada por Putnam para identificar fatores que influenciam na cooperação internacional. Ela serviu para o autor analisar a cooperação

³ Moravcsik, 1993, p. 5

⁴ Idem, p. 6.

⁵ Putnam, R. In: EVANS, 1993. p. 459

entre Estados Unidos e Europa. Ao ser utilizada por outros autores, no entanto, ela não se restringiu a explicar formas de cooperação, mas foi ampliada também para tratar de outros fenômenos no sistema internacional.⁶

Acreditamos que a teoria de Putnam – que combina dois tabuleiros – é adequada para um trabalho que se propõe a entender justamente condicionantes da política interna e limites externos que formam uma diplomacia ativa. Busca-se aqui explicar, através da aplicação da teoria dos jogos de dois níveis, a relação entre os fatores internos e externos que atuam na determinação da política externa sul-africana.

1.2 METODOLOGIA

Um cuidado que o pesquisador precisa ter ao utilizar o modelo de Robert Putnam para a análise de relações internacionais é que tal marco teórico costuma ser aplicado em casos isolados de negociação diplomática. Os estudos que a teoria do jogo de dois níveis gerou são, em geral, análises de episódios razoavelmente curtos, e não de formulação de política externa em um longo período, como o que propomos aqui, ao aplicar a teoria na observação da política da África do Sul de 1994 a 2000.

Para evitar que tal vício de escala invalide o esforço de análise empírica do problema, é fundamental que a pesquisa científica esteja acompanhada de rigor metodológico. A definição das dimensões certas e das variáveis adequadas que condicionam cada uma destas dimensões é vital para o futuro do trabalho. A metodologia científica deve ser adequada para testar se o marco teórico consegue ou não fornecer respostas aos problemas levantados pelo pesquisador.

No campo das ciências sociais, há duas formas de se testar teorias: experimentação e observação⁷. Experimentação, no problema aqui proposto, é impossível para o pesquisador, já que as variáveis não são controláveis e a

⁶ No livro *Double-edged diplomacy international bargaining and domestic politics*, autores testam a teoria de Putnam em situações diversas. Há até um caso em que a teoria é usada para explicar as relações entre Brasil e Estados Unidos em disputas no mercado de informática.

⁷ Van Evera, 1997. p. 27

pesquisa se debruça sobre fatos já ocorridos. O método mais adequado que escolhemos foi o da observação através de estudo de caso.

Há tempos o estudo de caso tem sido alvo de críticas dos cientistas sociais por não oferecer métodos adequados para isolar variáveis perturbadoras do estudo.⁸ Por exemplo, um estudo de caso que se limite a estudar o impacto de duas variáveis dependentes em um fenômeno raramente consegue neutralizar ou isolar este fenômeno da influência de outros fatores randômicos, que também podem ser determinantes no processo.

Essas limitações devem ser superadas pelo pesquisador ao definir variáveis dependentes e independentes em um ambiente uniforme. Mas mais importante para o pesquisador é que o estudo de caso oferece ferramentas para investigação dos processos⁹. O elo causa-efeito que existe entre as variáveis independentes e o resultado observável pelo pesquisador é dividido em partes menores. Em cada uma dessas partes, são investigadas evidências da relação causa-efeito.¹⁰ Por produzir explicações singulares de análise de caso, a investigação de processos é uma ferramenta forte do estudo de caso para testar teorias em problemas empíricos de ciências sociais.¹¹ Ou, como disse Charles Tilly ao defender a investigação de processos, as proposições teóricas devem se basear não apenas em avaliações estatísticas, mas em “etapas relevantes e verificáveis com diferentes níveis de relação causa-efeito, cuja eficácia pode ser demonstrada independentemente destas etapas.”¹²

Selecionados o marco teórico e a metodologia do trabalho, passa-se para duas etapas do processo científico. Primeiro, a busca pelos casos que melhor representem o problema a ser estudado. E, finalmente, a definição das variáveis independentes que serão submetidas à observação do pesquisador, para que se estabeleça uma relação causa-efeito.

Sobre os casos a serem estudados, o mais representativo esforço da diplomacia sul-africana tem sido, desde o começo da Renascença Africana, o New Partnership for Africa's Development (NEPAD), um plano de

⁸ Idem, p. 51

⁹ O *process tracing*, em inglês, consiste em investigar os diversos elos entre possíveis causas e resultados observados. In: George, 2004. p. 6

¹⁰ Van Evera, 1997, p. 64

¹¹ Idem. p.65

¹² Tilly; GEORGE; BENNETT, 2005, p. 205

desenvolvimento econômico para todo o continente, elaborado pela diplomacia de Pretoria. Por ser o principal projeto econômico sul-africano, um estudo de caso sobre a formulação do NEPAD, com seus fatores internos e condicionantes externos, é uma forma exemplar de se analisar a formação da política externa da África do Sul, nos níveis diplomático e econômico.

Passamos agora à metodologia a ser utilizada neste trabalho. No primeiro capítulo, procuramos, através de extensa revisão bibliográfica, extrair os principais condicionantes internos que contribuíram para formação da política externa sul-africana pós-apartheid. Consultamos mais de dez autores que se debruçaram sobre problemas da África do Sul na última década, mas demos especial atenção a quatro especialistas que se preocuparam com aspectos que dizem respeito ao NEPAD, à Renascença Africana e ao programas dos governos Nelson Mandela e Thabo Mbeki. O trabalho de James Barber, da britânica Open University, foi especial para se compreender o período de transição e fim do apartheid e o governo de Nelson Mandela. A obra de Chris Alden e Garth Le Pere, da London School of Economics, foi fundamental para entender como muitos dos condicionantes internos da era Mandela se mantiveram influentes no governo de Thabo Mbeki. Já a obra de Greg Mills, considerado um dos maiores especialistas em política externa sul-africana, foi importante por abranger e sintetizar os principais desafios da diplomacia de Pretória no período estudado. É da contribuição principalmente destes autores que extraímos, através da revisão bibliográfica, variáveis que pudessem ajudar a explicar o fenômeno pesquisado. O segundo capítulo, também baseado em revisão bibliográfica, identifica os fatores externos da África do Sul, ou seja, o contexto internacional que o país encontrou a partir de 1994.

No terceiro capítulo, utilizamos as variáveis definidas nos dois capítulos anteriores e buscamos analisar como eles influíram na concepção do NEPAD. A primeira parte do capítulo se dedica a traçar uma origem do NEPAD dentro do governo sul-africano. Na parte final, foram consultadas fontes primárias – sobretudo imprensa, documentos e declarações oficiais – para colocar as variáveis à prova.

CAPÍTULO 2

Os condicionantes internos da política externa da África do Sul a partir de 1994

2.1 1994 E ANTES: MANDELA X DE KLERK

As eleições e a posse de Nelson Mandela como presidente em 1994 trouxeram à tona uma nova África do Sul.¹³ A grande transição política interna no país, porém, começa alguns anos antes, no princípio da mesma década.

Antes de 1990, a perspectiva geral era de que o apartheid se estenderia por anos e que a minoria branca sul-africana só deixaria o poder por meio de um golpe, provavelmente acompanhado de violência e derramamento de sangue.¹⁴ O regime do apartheid – sob o qual os brancos se mantinham no poder e os demais povos viviam segregados e com direitos limitados – começou formalmente no país em 1948 com a chegada do Partido Nacional (NP, na sigla em inglês), apesar de indícios de racismo na administração da África do Sul já poderem ser traçados na sociedade sul-africana desde o começo da colonização holandesa e britânica no século XVII.

Em 1978, com a chegada de P.W. Botha, do NP, ao cargo de primeiro-ministro da África do Sul, fortaleceu-se a noção de que o apartheid continuaria vigorando no país e que só seria encerrado por meio de levantes das maiorias. P.W. Botha, uma figura autoritária e dura, tinha como objetivo manter o controle do governo na mão dos brancos, através de reformas políticas e incremento nas forças de segurança.¹⁵

O recrudescimento do apartheid veio na Estratégia Nacional Total, de P.W. Botha, uma doutrina que combinava políticas domésticas de repressão com intervenções militares internacionais, já que o primeiro-ministro sul-

¹³ Davenport, 1998, p. 81.

¹⁴ Barber, 2004, p. 1.

¹⁵ Idem.

africano entendia que as ameaças ao domínio do NP na África do Sul partiam não só de dentro do país, como também da comunidade internacional – em especial das nações vizinhas na África Austral.¹⁶ A Estratégia Nacional Total, de P.W. Botha, visava a combater os Países da Linha de Frente¹⁷, que ganharam ímpeto contra os regimes de maioria branca após a leva de descolonização de 1974, com a queda do regime salazarista em Portugal.

2.1.2 A VISÃO DE F. W. DE KLERK

A mudança de perspectiva e o princípio do fim do regime do apartheid só começaram a surgir em 1990, com o discurso no Parlamento do novo presidente de Estado e do NP, F. W. de Klerk, que sucedera a P.W. Botha, afastado por problemas de saúde.¹⁸ No pronunciamento do dia 2 de fevereiro de 1990, De Klerk anunciou medidas radicais para acabar com o que ele chamou de “crescente violência, tensão e conflito”. Em seu discurso, ele conclamou os sul-africanos a “construir um consenso amplo sobre os princípios básicos de uma nova ordem realista e democrática”. De Klerk anunciou em seguida a libertação dos presos políticos do país e o fim do banimento aos partidos políticos de oposição – entre eles o Congresso Nacional Africano (ANC, na sigla em inglês), de Nelson Mandela. De Klerk disse em seu discurso: “já é tempo para quebrarmos o ciclo de violência e avançarmos para a paz e a reconciliação.”¹⁹

De Klerk continuava pregando que o apartheid havia sido instituído “em boa fé”, um discurso que agradava a parte mais conservadora do NP, mas reconhecia que, na prática, o regime falhara. Segundo BARBER, três fatores explicam as mudanças promovidas por De Klerk a partir de 1990. Primeiro, a ordem interna da África do Sul era frágil, com sucessivos e violentos levantes

¹⁶ Davies, Robert; O'Meara, Dan.

¹⁷ Os Países da Linha de Frente (Front Line States, em inglês) tinham como objetivo estabelecer governos controlados pela maioria negra no continente africano. Eram: Angola, Botsuana, Lesoto, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

¹⁸ Após as reformas constitucionais de 1984, o cargo de primeiro-ministro, ocupado na época por P.W. Botha, foi extinto, restando apenas a função de presidente de Estado.

¹⁹ De Klerk, F W. apud Barber, 2004, p. 1.

contra o governo. As negociações com a maioria negra – e, portanto, com o ANC – eram, para De Klerk, inevitáveis para pôr fim à violência. Segundo, a economia do país estava estagnada, e só o fim de sanções internacionais – todas condicionadas ao fim do apartheid – poderia provocar a retomada do crescimento. O terceiro fator histórico que, segundo Barber, explica as mudanças promovidas por De Klerk é a alteração do cenário político internacional, com o fim da União Soviética. O apoio soviético ao ANC serviu historicamente ao governo do NP como argumento de que o apartheid ajudava a evitar o comunismo na África do Sul. Logo, o regime de maioria branca era, na visão ocidental, justificável sob o prisma da Guerra Fria.²⁰

Nove dias depois do discurso de De Klerk no parlamento, no dia 11 de fevereiro de 1990, Nelson Mandela foi libertado da prisão, evento que atraiu grande atenção internacional. Nos 27 anos que passou na prisão, Mandela – que fora condenado à prisão perpétua por promover violência no comando do braço armado do ANC, o Umkhonto We Siwze (MK) – havia se convertido no mais famoso prisioneiro político do mundo.

2.1.2 A VISÃO DE MANDELA

Os anos entre 1990 e 1994 foram de recomposição do ANC, movimento que durante os anos do apartheid havia se desestruturado e se recomposto inúmeras vezes, com o exílio, prisão, morte e fuga dos seus principais líderes.²¹

Em julho de 1991, Nelson Mandela assumiu o comando do ANC, depois que o líder histórico da sigla, Oliver Tambo, renunciou por problemas de saúde. Mandela conduziu o debate interno do partido, assim como as negociações da ANC com o governo e com a comunidade internacional, sobre as questões políticas urgentes: reforma constitucional, programa econômico, sanções internacionais e eleições.

Em todos os campos, preponderou a preocupação do ANC e de Mandela de assegurar o apoio internacional à causa do partido, o que ajuda a

²⁰ Barber, 2004, p. 42.

²¹ Idem, p. 47.

explicar a renúncia do ANC a idéias e atitudes históricas, como a inclinação socialista e o uso da violência como forma legítima de protesto. Em outubro de 1993, o partido publicou o texto “Foreign policy in a new democratic South Africa” (“Política externa em uma nova e democrática África do Sul”) em que declara que o futuro da diplomacia de Pretoria será determinada pela “crença de que as relações exteriores precisam espelhar nosso profundo comprometimento com a consolidação de uma África do Sul democrática”.²²

O período entre 1990 e 1994 foi de intensa concorrência entre o NP, de situação, e o ANC, agora legalmente de oposição. Mais do que o mero confronto entre dois partidos, dois modelos de renovação – representados pelos novos líderes De Klerk e Mandela – concorriam para fundar uma nova África do Sul. Enquanto negociavam entre si para estipular os novos rumos políticos do país, Mandela e De Klerk viajaram pelo mundo em busca de apoio internacional para seus partidos.

Entre 1990 e 1992, Mandela visitou 49 países, dos quais 20 eram na África. Em período semelhante, De Klerk viajou a 32 nações, sendo recebido por chefes de governo da Grã-Bretanha e França, entre outros. Devido às mudanças promovidas contra o apartheid, foi o primeiro presidente sul-africano a ser recebido pelos Estados Unidos em mais de quarenta anos.

Segundo Barber, dois objetivos principais norteavam as viagens internacionais dos líderes sul-africanos. De um lado, buscavam projetar internacionalmente o nome dos seus partidos, assim como suas causas e suas propostas para o país. Por outro, viam esse respaldo internacional como elemento importante para conquistar o apoio da opinião pública sul-africana, já que estava claro que o país teria de passar por novas e democráticas eleições. Além disso, tanto Mandela quanto De Klerk já trabalhavam para arrecadar fundos para seus partidos, prevendo a disputa eleitoral.²³

O processo de transição política entre 1990 e 1994 não foi simples e sem choques. Duas tentativas de formar a Convenção por uma África do Sul Democrática (CODESA, na sigla em inglês) – para negociar diretamente entre os partidos políticos o fim do sistema do apartheid – fracassaram. Atos de

²² Nel e Westhuizen, 2003, p. 44.

²³ Barber, 2004, p. 58

violência continuaram no país, como o massacre na cidade de Boipatong, em que 46 pessoas morreram em junho de 1992. Até mesmo Mandela e De Klerk, principais líderes do processo de reconciliação nacional, chegaram por momentos a trocar ríspidas palavras.²⁴

Apesar dos contratemplos, em 27 de abril de 1994, sob o controle de uma recém formada Comissão Eleitoral Independente, o ANC derrotou, com 62% dos votos, o NP na primeira eleição livre do país livre do sistema do apartheid, com sufrágio universal e direitos iguais para todas as raças. Em 10 de maio, o líder do ANC, Nelson Mandela, foi escolhido o primeiro presidente negro da história da África do Sul.

2.2 A ÁFRICA DO SUL PÓS-APARTHEID

Em novembro de 1993, Mandela já havia delineado os princípios que guiarão a política externa de Pretória no caso de uma vitória do ANC nas eleições. Os pontos básicos da diplomacia sul-africana foram explicitados em um artigo para a revista *Foreign Affairs*.

Mandela escreveu:

Os pilares nos quais se basearão nossa política externa são as seguintes crenças: (1) de que assuntos de direitos humanos são centrais para as relações internacionais e que uma compreensão de que eles se estendem além do político, abraçando também o econômico, o social e o ambiental; (2) que soluções justas e duradouras para os problemas da humanidade podem apenas acontecer através da promoção da democracia em todo o mundo; (3) que considerações de justiça e respeito por leis internacionais deveriam guiar as relações entre as nações; (4) que a paz é a meta para a qual as nações devem convergir, e onde isso não acontece, mecanismos combinados e não-violentos, incluindo regimes eficientes de controle de armas, devem ser colocados em prática; (5) que as preocupações e os interesses da África devem se refletir nas nossas escolhas de política externa; (6) que o desenvolvimento

²⁴ Durante as negociações da CODESA, De Klerk disse que o ANC não deveria participar da Convenção enquanto mantivesse o grupo armado “privado” MK. Furioso, Mandela acusou o presidente de chefiar um governo “ilegítimo e desacreditado”.

*econômico depende de uma crescente cooperação regional e internacional em um mundo independente.*²⁵

Além de definir os direitos humanos como a base das novas relações exteriores do país, Mandela salienta no texto a preocupação do país em se integrar o continente africano:

*A África do Sul não pode escapar de seu destino africano. Se nós não dedicarmos nossas energias a este continente, nós também poderíamos nos tornar vítimas de nossas forças que arruinaram várias partes. [...] A África do Sul exige uma prioridade especial em nossa política externa. Nós somos parte intrínseca da África Austral e nosso destino está ligado ao da região, que é muito mais do que um mero conceito geográfico.*²⁶

Apesar da preocupação explícita com os direitos humanos, a crise econômica e os problemas comerciais ocupam grande parte do discurso de Mandela. O então presidente do ANC diz que o país não vai ceder às pressões do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)²⁷ para abertura imediata da economia sul-africana ao resto do mundo. Mandela deixa claro que o ANC é a favor do livre-comércio e da democracia, mas que uma liberalização apressada de tarifas poderia resultar no fechamento desnecessário de postos de trabalho.

No mesmo artigo, Mandela ressalta que os novos princípios propostos pelo ANC são um “grave contraste à África do Sul do apartheid, que, em quase cinco anos, conduziu de forma desastrosa as suas relações internacionais.”²⁸ Não só os princípios eram opostos aos do regime do NP, mas também os mecanismos internos de funcionamento da política externa. A partir de 1994, a nova administração de Pretoria passa a se empenhar na reestruturação da máquina diplomática governamental. Como observam Alden e Le Pere, o ANC tem pela frente a “formidável tarefa de traduzir a vitória da diplomacia da liberação em uma política externa pragmática e de princípios”²⁹.

²⁵ Mandela, 1993, p. 86

²⁶ Idem.

²⁷ O acordo do GATT, iniciado em 1948, regulou o comércio internacional até 1995, quando foi substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

²⁸ Mandela, 1993, p. 86

²⁹ Alden e Le Pere, 2004, p. 16

Mills aponta que, já no começo do governo, Mandela teve dificuldade para conseguir transformar sua “enorme vantagem política em sucessos de política externa”.³⁰ Em primeiro lugar, o ANC não conseguiu, de imediato, fazer a transição de um movimento de liberdades civis para um partido de situação. A distância entre os pensamentos de Mandela e os ideais que moviam o aparato estatal também era grande.³¹ Por fim, os compromissos externos assumidos pelo ANC durante os anos de oposição ao regime do apartheid agora pesavam na conta do partido, que passou a ter responsabilidades não só com as maiorias sul-africanas mas com toda a sociedade.

Alden e Le Pere observam que a dificuldade que os líderes mundiais têm de definir uma política externa sem contradições e oposições faz parte da visão atual de “interdependência complexa” das relações internacionais – ou seja, “a falta de clareza na distinção das tradicionais linhas que separam a política doméstica dos assuntos externos”. A definição de uma linha de diplomacia passa hoje, segundo os autores, por assuntos tão diversos, como investimentos, migrações, energia, inflação, segurança alimentar, direitos humanos e meio ambiente³². Essa “interdependência complexa” não poupou o ANC.

*No processo de exorcismo de quase quatro décadas de 'diplomacia de isolamento', o ANC subestimou seriamente tanto o espectro como a complexidade da estruturação institucional e da administração da máquina de gestão da política externa do país. A diplomacia pós-apartheid da África do Sul logo virou vítima do perene enigma da política estrangeira: a falta de visão coordenada.*³³

2.2.1 OS CONDICIONANTES INTERNOS DA NOVA ÁFRICA DO SUL

³⁰ Mills, 2000.

³¹ Idem.

³² Alden e Le Pere, 2004, p. 16

³³ Idem.

Na nova África do Sul, não só a redefinição de parâmetros e princípios, como também o redesenho das instituições era o desafio para a área de relações exteriores.³⁴ Hentz observa que o Estado sul-africano pós-apartheid é mais aberto à influências domésticas do que o Estado dos anos do apartheid.³⁵ Isso ocorre, segundo Mills, porque o novo governo está mais disposto a dialogar com a sociedade sobre a condução da administração do que os antecessores³⁶.

Diferentes autores apontam características do Estado sul-africano pós-1994 que tiveram impacto na mudança da política externa. Procuramos aqui sintetizar o mais precisamente possível os condicionantes internos que são vistos como essenciais na definição da política sul-africana, através de uma rigorosa revisão bibliográfica. Como primeiro critério para seleção dos autores, trabalhamos apenas com cientistas que analisaram processos internos da África do Sul no período de 1998 a 2002. Em seguida, passamos a listar quais condicionantes eram citados por mais de um autor como essenciais.

A partir destes critérios, chegamos a quatro características da política doméstica sul-africana: as disputas internas entre os burocratas dos diferentes departamentos estatais e a confusão sobre o papel institucional de cada célula governo; a maior participação do Parlamento na definição da política externa; a maior participação da sociedade civil na definição da política externa – um dos pilares defendidos pelo ANC durante os anos do apartheid; e por fim a importância que o gabinete da Presidência assumiu na definição da linha diplomática do país, devido à imagem de Nelson Mandela.

Primeiro há um conflito estabelecido entre os diferentes departamentos administrativos que conduzem a política externa sul-africana. O Departamento de Assuntos Exteriores (DFA, na sigla em inglês) sofria concorrência tanto do Departamento de Defesa (DoD) quanto do Departamento de Comércio e Indústria (DTI). Depois de 1994, com o fim das sanções, o DTI assumiu a liderança no processo de atração de investimentos e promoção de acordos bilaterais e multilaterais com países desenvolvidos. O sucesso do DTI provocou

³⁴ Hentz, 2005, p. 150

³⁵ Idem.

³⁶ Mills, 2000, p. 261

antagonismo com o DFA.³⁷ Hentz concorda que “dentro do governo, o DTI eclipsou o DFA com sua política pró-desenvolvimento”.³⁸ Com o DoD, a divergência ocorria nas decisões sobre as áreas de segurança e comércio de armas, duas facetas importantes da diplomacia sul-africana. Nos dois campos, o DFA era com freqüência marginalizado.

Mills aponta que “poucos progressos foram alcançados” no campo da coordenação de política de comércio exterior e de relações exteriores entre 1994 e 1999.³⁹ A partir de 1994, o DTI adotou duas metas para melhorar a representação externa do departamento: reduzir custos e usar os recursos de forma mais eficiente. Na prática, isso significou uma mudança na filosofia do DTI durante o departamento, que funcionava no exterior como uma “unidade de combate às sanções”.⁴⁰ A realocação de missões comerciais foi feita sem coordenação com o DFA. Isso ocorreu porque na visão das autoridades do DTI, o status privilegiado que o DFA gozou durante o apartheid não seria mais justificável em um mundo pós-apartheid. Além disso, diferenças pessoais entre os burocratas que comandavam o DTI e DFA também influíam no processo. MILLS cita um integrante do governo sul-africano que participou das tentativas de coordenação dos dois departamentos na época: “Os dois diretores gerais [Rusty Evans, do DFA, e Zav Rustomjee, do DTI] se odiavam.”⁴¹

Na prática, havia confusão sobre quais elementos dos dois departamentos deveriam ser integrados e quais deveriam ser separados. O DFA acreditava que o Departamento de Comércio e Investimentos sofria de “miopia” pela forma unilateral como encarava os países (apenas de atração de investimento, sem foco em parcerias estratégicas), sem visão política. O DFA priorizava o estabelecimento de boas relações bilaterais, e não com um viés meramente economicista de atração de capital estrangeiro. Já o DTI, ao reduzir suas missões comerciais em muitos países, deixou diversas tarefas a cargo dos funcionários do DFA no exterior. Reconhecidamente, esses funcionários não tinham o treinamento e o conhecimento necessários no campo de comércio exterior para conduzir as negociações. Igualmente, o DFA não

³⁷ Idem.

³⁸ Hentz, 2005, p. 162

³⁹ Mills, 2000, p. 282

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

conseguia romper o predomínio do DoD nos assuntos de segurança e negociação de armas.⁴² Em depoimento a Mills, integrantes da cúpula do DFA disseram ter ficado sabendo da intervenção sul-africana no Lesoto, em 1998, “através do rádio”.⁴³

Concomitante a todos esse processo de competição e cooperação é importante frisar que estava em vigor na administração sul-africana o “sunset clause” (ou “cláusula do apagar das luzes”), um mecanismo administrativo que, no papel, visava a proteger os funcionários públicos contratados na era do apartheid, mas que na prática resultou na aposentadoria precoce e substituição de muitos burocratas ligados ao NP por novos quadros formados pelo ANC, ou com ligação ideológica a ele.⁴⁴

Sobre a atuação do Parlamento, segunda característica da nova África do Sul, pela primeira vez o ANC tinha a maioria dentro do Congresso Nacional – 266 das 400 cadeiras. Constitucionalmente, o papel do Parlamento é expressar as visões dos partidos políticos sobre o processo de relações exteriores e atuar como vigia dos interesses públicos, vetando ou chancelando decisões tomadas pelo Executivo.⁴⁵ O Parlamento teve papel importante na questão do reconhecimento diplomático da China e nas negociações de armas.

Mesmo com o controle do Executivo, é no Legislativo que o ANC usufrui de melhores mecanismos para influir na política externa sul-africana. Hentz escreve:

O Estado pós-apartheid tem novas dinâmicas institucionais e novo corpo administrativo. Tanto o NEDLAC⁴⁶ e o Parlamento influenciaram a política comercial da África do Sul e ambos estiveram abertos a pressões domésticas.⁴⁷

⁴² Idem.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Hentz, 2005, p. 161. O autor cita que entre 30 de abril de 1996 e janeiro de 1997, 371 servidores apenas do Departamento de Relações Exteriores (DFA) se aposentaram.

⁴⁵ Alden e Le Pere, 2004, p. 17

⁴⁶ O National Economic Development and Labour Council, ou NEDLAC, substituiu em 1995 o National Economic Forum (NEF). O NEDLAC é um concerto entre governo, entidades sindicais e organizações da sociedade civil para discutir e elaborar políticas econômicas e sociais.

⁴⁷ Hentz, 2005, p. 162

Hentz nota também que o Parlamento sul-africano tem ligações mais estreitas com o setor trabalhista do que com o de negócios.⁴⁸ Isso, segundo o autor, porque o Parlamento é mais sensível às demandas populares. No caso da África do Sul, os principais postos do Congresso relativos ao comércio exterior – no caso, as lideranças dentro do Trade and Industrial Policy Group – eram ocupados por Ben Turok e Rob Davies, dois políticos historicamente ligados à esquerda do ANC e considerados muito próximos ao setor sindical.

Em 1996, esse viés sindical do ANC no Parlamento foi determinante na assinatura de um acordo comercial entre a África do Sul e a União Européia. Dentro do Parlamento, três comitês (de agricultura, comércio e indústria, e relações exteriores) conseguiram barrar uma cláusula do acordo imposta pela União Européia que, segundo os parlamentares do ANC, inibiria o comércio regional sul-africano. Em 1998, o Parlamento convocou uma conferência para discutir a negociação de novos acordos comerciais com a União Européia e com a Southern African Development Community (SADC), com a presença dos dois principais negociadores do Executivo, Trevor Manuel e Alec Erwin.⁴⁹

A terceira característica da nova África do Sul em relação à definição da política externa é a maior participação da sociedade civil nas decisões. Isso inclui um amplo espectro de instituições, desde sindicatos, organizações comunitárias, grupos de direitos humanos e centros acadêmicos. A intenção de atrair este amplo espectro para o processo de tomada de decisões está explícita em uma publicação do DFA de 1999 sobre o planejamento estratégico da política externa. No documento, os integrantes do DFA dizem que o governo de Pretória “cria oportunidades para ONGs e para a sociedade civil entrarem em um diálogo com o governo em determinados assuntos. E também procura contato com ONGs e organizações de proteção de direitos civis em outros países afins no intuito de promover nossos interesses comuns.”⁵⁰

Hughes, que analisou o papel de diferentes atores da sociedade civil na definição da política externa sul-africana, escreve:

Um dos desenvolvimentos mais encorajadores [da era pós-apartheid] foi o engajamento da sociedade civil na elaboração da nova política externa da África do Sul.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Department of Foreign Affairs apud Mills, 2000, p. 296

Isso era manifestado em uma série de conferências, workshops, artigos de revista e documentos de política externa promovidos por autoridades do DFA em conjunto com especialistas em relações internacionais do ANC, assim como com acadêmicos locais e internacionais, para repensar fundamentalmente o papel da África do Sul e seu posicionamento no ambiente global, além de iniciar o processo de formação de uma estrutura pós-1994 da política externa sul-africana.⁵¹

Os principais atores da sociedade civil que se engajaram na formulação da política externa sul-africana eram organizações não-governamentais e centros acadêmicos. Entre as entidades mais importantes estão a South African Institute of International Affairs (SAIIA), o Institute for Global Dialogue (IGD, antigo Foundation for Global Dialogue), o Institute for Security Studies (ISS, antigo Institute for Defence Policy), o Centre for Policy Studies, o Centre for International Political Studies e o African Centre for the Constructive Resolution of Disputes. Hughes cita o caso bem-sucedido da parceria entre o governo sul-africano e o tradicional SAIIA, fundado em 1934. A formulação do New Partnership for Africa's Development (NEPAD), uma das principais ações de política externa sul-africana pós-apartheid, contou com a contribuição intensa de técnicos do SAIIA.⁵²

O papel da sociedade civil organizada, porém, teve limites, como observam outros autores⁵³. Alden e Le Pere escrevem:

O setor [da sociedade civil] passou por uma profunda transformação desde o começo da transição democrática. O alinhamento próximo da sociedade civil com a luta do ANC por liberalização nacional deu lugar a um sentido de alienação e marginalização, na medida em que o governo usurpou muitas das áreas tradicionais e coagiu muitos dos seus talentosos integrantes [...] O desconforto com as rotas de transformação do Estado se aliou à percepção do governo "levado para longe" pela globalização, levando a conclusões enormemente

⁵¹ Hughes, 2004. p. 31

⁵² Idem. Nos anos do apartheid, o SAIIA evitou a todo custo receber financiamento do governo federal, por condenar o regime de segregação. A entidade ficou conhecida internacionalmente pelo lema informal criado por um dos seus diretores, Harry Oppenheimer: “poor, but pure” (“pobres, porém puros”).

⁵³ O papel de ONGs foi relevante em diversas situações. Não é possível aqui enumerar todos os exemplos, pois são muitos. As ONGs participaram de negociações muito distintas, desde o engajamento sul-africano na campanha internacional para banimento de minas terrestres até a formulação dos princípios de participação da África do Sul em missões de paz, passando pelo já citado acordo comercial com a União Européia. Ver Alden e Le Pere, 2004, p.18

*exageradas sobre a escala e o papel da sociedade civil.*⁵⁴

Já próximo do final do mandato de Mandela, dizem os autores, é possível perceber que os atores da sociedade civil estavam “cada vez mais frustrados nos seus esforços de influenciar a política externa da África do Sul”.⁵⁵ As tensões aconteciam por insatisfações com o desempenho do novo governo, sobretudo no estabelecimento de relações diplomáticas de Pretória com regimes considerados hostis aos direitos humanos.

Por fim, o quarto elemento novo na política externa sul-africana é a grande sombra e estatura internacional de Nelson Mandela, relegando muitas vezes a um segundo plano o DFA, os demais departamentos, o Parlamento e a sociedade civil.⁵⁶ Nas palavras de Mills, a fama de Mandela era tão grande que “a imagem da África do Sul (e sua política externa) está muito ligada ao perfil do presidente”, e, como resultado disso, “as políticas muitas vezes seguiam-se após seus pronunciamentos públicos, em vez de no sentido inverso”.⁵⁷ A fama de Mandela é justificável, já que muito do sucesso da transição política interna relativamente pacífica ocorrida nos anos 90 é atribuída à sua liderança.

*Por força da sua personalidade, história, reputação e do simbolismo de sua luta pela paz e pela construção de uma nação, Nelson Mandela foi aclamado pela comunidade internacional como a encarnação da imagem da política externa da África do Sul. Apesar de Mandela ter falhado em converter seu prestígio internacional e ascendência institucional em políticas práticas, através da força de sua personalidade e de sua autoridade moral ele ainda assim cumpriu um papel fundamental em um número de intervenções de política externa.*⁵⁸

Barber descreve Mandela como um líder natural e instintivo, competente, “mas um orador limitado, que mesmo assim conseguia passar ao público seu compromisso pessoal, humor e charme”.⁵⁹ Ainda que com todo seu carisma, sua presença no cenário internacional não passava sem críticas no

⁵⁴ Alden e Le Pere, 2004, p. 17

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Alden e Le Pere, 2004, p. 16

⁵⁷ Mills apud Alden e Le Pere, 2004, p. 16

⁵⁸ Hughes, 2004, p. 15

⁵⁹ Barber, 2005, p. 87

cenário interno. Internamente, Mandela atraía críticas de pequenos setores do ANC, que reclamavam da tolerância excessiva do presidente com ministros indicados por ele que não conseguiam cumprir suas tarefas. Do lado da oposição, partidários do NP reclamavam que Mandela confundia a tarefa de chefe de Estado com a de chefe de partido, ainda arrecadando fundos para o ANC. Também externamente, nota Barber, por vezes Mandela exercia influência excepcional nos foros internacionais de debate, mas acabava por gerar uma certa frustração, criando falsas expectativas sobre a capacidade de Pretoria de agir.⁶⁰

É de se esperar que a influência da presidência na definição da política externa perdesse o peso excessivo, uma vez que Mandela se afastasse e cedesse lugar a um novo líder. Ao falar sobre a influência de Mandela na política sul-africana, Mills aponta a incerteza que a eleição de Thabo Mbeki gerou no cenário internacional:

*Que a comunidade internacional possa ter perdoado algumas indiscrições e ter aclamado os seus sucessos reflete a estatura de Mandela e seu papel mais amplo em colocar um fim ao apartheid. Mas esta comunidade internacional estaria menos inclinada a apoiar um governo Mbeki, dado que ele não tinha tal ferramenta formidável de política externa. Isso sublinha a necessidade para o melhor uso das ferramentas burocráticas e uma cuidadosa coordenação interdepartamental na formulação e implementação da política externa.*⁶¹

Consciente da mudança no peso da presidência sul-africana após a saída de Mandela, Thabo Mbeki, que serviu como auxiliar da Presidência de 1994 a 1999, promoveu reformas para fortalecer institucionalmente o Executivo. Foram extintos os antigos gabinetes do auxiliar da Presidência e do ministro da Presidência, sendo que todas as funções e funcionários foram repassados ao gabinete da Presidência. O número de empregados do gabinete passou de 27, durante o governo de Mandela, para 337, no de Mbeki. Esse grande gabinete foi estruturado em diferentes células. O núcleo mais importante para definição da política externa dentro do Executivo passou a ser o Policy Coordination and Advisory Service (PCAS), que monitorava de perto

⁶⁰ Barber, 2005, p. 88.

⁶¹ Mills, 2000, p. 298.

as ações de diplomacia dos diferentes departamentos do Estado. Como escreve Hughes:

Um dos assuntos definidores da presidência de Mbeki, e um assunto que é central para se entender a condução de áreas fundamentais da política externa da África do Sul, é o fortalecimento do gabinete do presidente.⁶²

2.3 CONTEXTO INTERNO

Os quatro condicionantes internos apresentados na seção anterior são resultados de uma síntese da principal literatura atual sobre a política externa dos anos de governo de Nelson Mandela e de Thabo Mbeki, mas, evidentemente, não se pode ignorar as outras agitações domésticas relevantes neste período, nos campos político, social e econômico.

Politicamente, o ANC conseguiu, ao chegar ao poder, formar uma coalizão de governo junto com os outros dois grandes partidos: o NP e o Inkatha Freedom Party (IFP). A coalizão durou até a eleição de Mbeki, em 1999, mesmo com a defecção do NP em 1996. O Democratic Party (DP), oposição legal ao NP durante os anos do apartheid, continuou contra o governo. Ao sair da coalizão, o NP buscou a aproximação com o DP. O partido não resistiu, porém, ao dano público causado pelas Comissões de Verdade e Reconciliação⁶³, que tratou de expôr os abusos cometidos pelo governo durante os anos do apartheid⁶⁴. Nas eleições de junho de 1999, o ANC consolidou seu predomínio político no país, com 66% dos votos – quatro pontos percentuais a mais do que havia alcançado em 1994. O NP, com 6,9% dos votos, perdeu terreno para o DP (9,6%) e para o IFP (8,6%).

Socialmente, a segregação racial deixou de ser a principal preocupação do país, dando lugar à epidemia da aids. No final dos anos 90, a África subsaariana já era responsável por 70% dos casos de aids no mundo. De

⁶² Hughes, 2004, p. 16

⁶³ Liderada pelo arcebispo Desmond Tutu, a Comissão de Verdade e Reconciliação foi um grande esforço da sociedade de fazer justiça em relação aos abusos cometidos no passado na África do Sul. Apenas até 1998, a Comissão havia ouvido mais de 21 mil testemunhas e recebido mais de sete mil pedidos de anistia, tendo rejeitado a grande maioria. A Comissão investigou crimes cometidos por todas as partes durante o apartheid.

⁶⁴ Davenport, 1998, p. 88

acordo com dados do US Census Bureau de 1998, em uma década, a expectativa de vida na África do Sul caiu de 65 para 56 anos por conta da aids, que teria matado um milhão de pessoas nesse período. O problema ultrapassou a esfera do governo e passou a ser objeto de preocupação de agências mundiais de saúde.⁶⁵

No campo econômico, a reforma empreendida pelo ANC a partir de 1994 foi uma mudança drástica em relação ao que o mundo esperava do partido. Historicamente ligado ao comunismo russo durante a época da Guerra Fria, Mandela e seus correligionários se comprometeram com abertura de mercados, privatizações e criação de um ambiente propício para atração de capital estrangeiro, primeiro na forma do Reconstruction and Development Plan (RDP), e, a partir de 1996, com a estratégia Growth, Employment and Redistribution (GEAR).⁶⁶ Os detalhes da formulação do plano econômico sul-africano – alvo de discórdias dentro do ANC e do setor produtivo do país – serão tratados no quarto capítulo, quando analisarmos com maior atenção a formulação do NEPAD.

Procurou-se neste capítulo mostrar um panorama do cenário doméstico sul-africano nos anos 1990 e levantar os condicionantes internos que, neste período, determinaram a política externa praticada por Pretória. Passaremos no próximo capítulo a ver o cenário regional e global que a África do Sul encontrou ao deixar o apartheid para trás, e procuraremos esboçar os limites externos nos quais o governo esbarrou ao colocar em prática a sua diplomacia.

⁶⁵ Barber, 2004, p. 136

⁶⁶ Idem, p. 122

CAPÍTULO 3

A África do Sul e o contexto externo pós-apartheid

Após o fim do regime do apartheid, logo percebeu-se na comunidade internacional uma mudança de atitude em relação ao regime de Pretoria. Da condição de Estado-pária, o país passou a ser uma das mais atuantes e observadas nações no cenário global nos anos 1990, aderindo, em poucos anos, a diversas instituições.

Neste capítulo, vamos relatar como foi a inserção do antigo Estado-pária no novo contexto internacional dos anos 90. Vamos começar observando como a África do Sul estabeleceu relações com o Ocidente, sobretudo com os Estados Unidos, uma vez que durante os anos da Guerra Fria o ANC e países ocidentais muitas vezes estiveram em lados opostos no espectro ideológico. Em seguida, passaremos a analisar como foi a integração da África do Sul às novas instituições.

Por fim, passaremos para a análise da relação da África do Sul com os conflitos nos países vizinhos. Este segmento tem especial atenção em nossa análise, pois é no contexto regional – ou seja, dentro da África Austral – que os líderes sul-africanos vêem maior importância sobre sua atuação diplomática. Thabo Mbeki, tanto em sua atuação como presidente como nos anos em que foi chanceler, sempre destacou que o bem-estar sul-africano depende do bem-estar do sul da África.

3.1 ÁFRICA DO SUL E O NOVO CONTEXTO INTERNACIONAL

No novo contexto internacional, a África do Sul pode ser considerada uma potência média, ou seja, uma nação que – como o nome indica – age e se

posiciona hierarquicamente entre Estados grandes e pequenos.⁶⁷ Cooper e outros autores elaboraram quatro critérios que definem o que são as potências médias. São eles: a posição do Estado em relação aos demais países em critérios facilmente quantificáveis – como extensão da área, tamanho da população, riqueza da economia, contingente militar, etc. –, a posição geográfica do país em seu continente, a reputação da nação em relação aos seus vizinhos e o seu comportamento perante os demais Estados.⁶⁸

Segundo Cooper, e também Barber, a África do Sul se encaixa nos quatro critérios definidos, apesar de que, nos três primeiros, possa haver ainda algumas dúvidas. Outros países, como Canadá e Austrália, por exemplo, preencheriam os requisitos pensados para as “potências médias” com menores margens de questionamento. Na questão da riqueza da economia, por exemplo, o Produto Interno Bruto da África do Sul se aproxima do México e da Turquia. Sua riqueza regional só é similar a de uma potência média na comparação com a África Austral. O comportamento da África do Sul a partir do governo Mandela, dentro dos critérios apontados por Cooper, é exatamente o de uma potência média.

O discurso de Mandela – que Mills classifica de “moralista” – revela que a nova política externa sul-africana se aproxima ao conceito de potência média. Uma primeira medida desta nova política externa foi o estabelecimento das relações com os Estados Unidos, grande potência vitoriosa da Guerra Fria.

Em uma série de documentos políticos, o ANC reconheceu a mudança dramática no ambiente internacional, o colapso de seu velho aliado, a União Soviética, e o surgimento de uma nova ordem internacional multipolar, crescentemente dominada politicamente pelos Estados Unidos e que se baseia social e economicamente na hegemonia indisputada do sistema capitalista.⁶⁹

⁶⁷ Barber, 2004, p.152

⁶⁸ Cooper, Higott e Nosell, 1993, p.21. Sobre o comportamento, Cooper e os demais autores explicam: “Potências médias são definidas primordialmente pelo seu comportamento: sua tendência de buscar soluções multilaterais para problemas internacionais, defender posições de compromisso em disputas internacionais e abarcar noções de ‘boa cidadania internacional’.” Também Keohane possui uma definição para as potências médias que se adequa à África do Sul: “Uma potência média é um Estado no qual seus líderes consideram que não é possível agir eficientemente de forma solitária, mas que seu Estado possa ter um impacto sistêmico em uma organização internacional” (Keohane, 1968, p. 296).

⁶⁹ Döpcke. In: Guimarães, 2000, p. 145. Os documentos ao qual Döpcke se refere são relatórios sobre política externa publicados após congressos do partido realizados em 1992, 1993, 1994, 1996 e 1997.

3.1.1 ESTADOS UNIDOS

A mudança das relações entre a África do Sul e os Estados Unidos é, em grande medida, resultado de uma reorientação da política externa de Washington para o continente.⁷⁰ O discurso pós-Guerra Fria do presidente americano George Bush, sobretudo sobre os assuntos africanos, encontrava ressonância na retórica pós-apartheid de Mandela.

A nova abordagem seria traduzida em ações práticas através de um número determinado de medidas concretas. A primeira destas era a identificação de um núcleo de Estados prioritários na África que eram vistos por analistas políticos como aliados cruciais na promoção dos interesses americanos, sendo os mais freqüentemente citados a África do Sul, Uganda, Ruanda e Gana. Destes, primeiro e mais importante é a relação com a África do Sul, com o qual, nas palavras do embaixador americano em Pretória, os Estados Unidos estão em concordância completa em itens como promoção da democracia, direitos humanos, resolução pacífica de conflitos e não-proliferação de armas de destruição de massa.⁷¹

Já em 1994, durante visita de Mandela a Wahington, foi formada a Comissão Binacional Estados Unidos-África do Sul. Mendonça nota que a Comissão – que é presidida pelos vice-presidentes dos Estados Unidos e da África do Sul e possui sete níveis ministeriais, entre eles defesa, agricultura e ciência e tecnologia – é um instrumento de “prestígio, que sinaliza a importância estratégica conferida às relações com a África do Sul – colocada em pé de igualdade com as desenvolvidas com a Rússia.”⁷² Graças ao trabalho da Comissão, a África do Sul voltou a importar equipamentos de uso militar dos Estados Unidos, durante o processo de solução de um contencioso envolvendo a Armscor, empresa sul-africana de armamentos. Alden, Le Pere e Mendonça destacam também a assistência financeira à África do Sul por parte do governo americano. Mais de metade dos US\$ 100 milhões de um fundo americano

⁷⁰ Alden e Le Pere, 2004, p. 356

⁷¹ Idem. p. 358

⁷² Mendonça. In: Guimarães, 2000, p. 65

destinado ao desenvolvimento da África Austral foi canalizado para a África do Sul.⁷³

Duas reflexões sobre mudança nas relações entre África do Sul e Estados Unidos são importantes. Primeiro, nota-se a partir do governo do presidente americano Bill Clinton uma clara mudança de postura nas relações entre os Estados Unidos e todo o continente africano - não só a África do Sul. Alden e Le Pere chamam essa mudança de postura de “passagem da negligência para engajamento virtual”.⁷⁴ Segundo eles,

*(...) mais importante, isso (a mudança da política norte-americana) representa um esforço dos Estados Unidos tanto para privilegiar o novo governo de Pretória, como para, ao mesmo tempo, exercer influência sobre o possível hegemônico africano.*⁷⁵

A segunda importante reflexão sobre as novas relações entre África do Sul e Estados Unidos é que a mudança partiu não só do novo governo e das novas possibilidades abertas pelo final do apartheid, como também de um novo contexto pós-Guerra Fria e da necessidade americana de estabelecer novos paradigmas de relações exteriores no continente.

*A política externa americana é conhecida por insistir em basear seu engajamento nas relações internacionais em termos predominantemente ideológicos. A queda dos imperativos geopolíticos bipolares, aliado ao desaparecimento dos incentivos morais tradicionais para ação no mundo em desenvolvimento – como colonialismo e, no caso sul-africano, apartheid –, deixaram um vazio que não podia ser adequadamente preenchido apenas por um a combinação de mero humanitarismo com objetivos comerciais.*⁷⁶

A nova política americana para a África passou a ser baseada ideologicamente na expansão da democracia. BRODERICK explica a noção de expansão da democracia dentro do governo de Bill Clinton.

O compromisso de Clinton com a expansão da democracia como um guia de referência foi obviamente influenciada pela visão triunfalista da democracia liberal associada com o pensamento de Francis Fukuyama. (...) As conclusões (desta corrente de pensamento) indicam

⁷³ Alden e Le Pere, 2004, p. 356.

⁷⁴ Idem, p. 355

⁷⁵ Idem, p. 359

⁷⁶ Idem, p. 357.

que o período pós-Guerra Fria proporciona uma oportunidade para se exportar a “ideologia vitoriosa”, em especial para Estados-chave, já que isso vai ajudar as regiões atingidas pela pobreza e por conflitos para resolverem seus problemas e, conseqüentemente, garantir a segurança da ordem internacional.⁷⁷

É como um “Estado-chave” em uma “região atingida pela pobreza e por conflitos” que a África do Sul pós-apartheid se encaixa na política norte-americana para a África pós-Guerra Fria.

3.1.2 ‘DILEMA DAS DUAS CHINAS’

Desde o começo, em 1994, o governo de Nelson Mandela enfrentou no plano internacional a complicada herança diplomática dos anos do NP. Entre as definições cobradas pela comunidade internacional estava a questão do reconhecimento da República Popular da China ou de Taiwan⁷⁸. Desde 1976, o regime do NP manteve relações apenas com o segundo, negando-se a estabelecer relações diplomáticas com Pequim. Nesse período, Taiwan tornou-se um importante parceiro comercial sul-africano. Em 1994, a África do Sul contava com 280 empresas originárias de Taiwan, que empregavam 45 mil pessoas. Em 1995, Taiwan já era o quinto maior importador de mercadorias sul-africanas, com 6,4 bilhões de rands.⁷⁹

Se para o regime do NP as relações com a China comunista eram impensáveis dentro do contexto da Guerra Fria, para Mandela e para o ANC tal correlação não era tão evidente. Ciente de que poderia perder o reconhecimento da África do Sul uma vez que Mandela chegasse ao poder, o governo de Taipei passou a se preocupar com a política interna e os novos rumos de Pretoria já em 1993. Em agosto, o governo de Taiwan desembolsou

⁷⁷ Broderick, 1998, p. 32

⁷⁸ Desde 1949, Taiwan atua de forma independente da China. No entanto, a China não reconhece a ilha como um país separado e a classifica como “província rebelde”. Apenas 24 países no mundo mantêm relações diplomáticas com Taiwan, que não possui assento nas Nações Unidas. A China exige que os países com quem ela mantém relações diplomáticas não estabeleçam elos formais com Taiwan.

⁷⁹ Barber, 2004, p. 107

US\$ 10 milhões em doações para a campanha eleitoral do ANC. Naquele mês, Mandela foi recebido com honras de Estado durante sua visita à ilha.

Segundo Barber, na chegada de Mandela ao poder havia “uma confiança ampla” da comunidade internacional de que a África do Sul reconheceria a China comunista, em detrimento de Taiwan.⁸⁰ A China já surgia nos anos 1990 como um dos países de mais acelerado crescimento econômico no mundo. Além disso, tinha assento permanente e poder de veto dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Não foi esse, no entanto, o rumo adotado por Pretória. Em fevereiro de 1995, o ministro das Relações Exteriores sul-africano, Alfred Nzo, declarou que manteria relações abertas com os dois países. Sobre a disputa entre Pequim e Taipei, Nzo declarou que “isso é um assunto que deve ser resolvido pelos próprios chineses”.⁸¹

Por dois anos, o governo de Mandela manteve-se neutro no “dilema das duas Chinas”. A política de reconhecimento das duas Chinas só terminou em novembro de 1996, pouco antes de a República Popular da China retomar o controle sobre Hong Kong. No dia 28, Mandela anunciou – de forma surpreendente e sem consultas, segundo Barber e Alden e Le Pere⁸² – que o país daria total reconhecimento à República Popular da China, rebaixando suas relações com Taiwan.

A decisão não ocorreu sem conseqüências para a África do Sul, segundo Mills.

*Apesar de muitos – incluindo os taiwaneses, que presumiam que esta mudança aconteceria muito antes com a troca do governo em 1994 – verem isso como um ato de curvação ao inevitável, a maneira na qual o assunto foi lidado foi desastrosa e mais desgastante do que necessário para a combalida ilha Estado.*⁸³

Barber e Alden e Le Pere vão adiante e vêem no reconhecimento da China em detrimento de Taiwan como uma contradição na política externa com prevalência dos direitos humanos anunciada por Mandela na chegada ao poder. Alden e Le Pere mencionam um pronunciamento de autoridades do DFA em dezembro de 1997, no qual a África do Sul “teria a oportunidade de discutir

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Idem.

⁸² Barber, 2004, p. 107 e Alden e Le Pere, 2004, p. 20

⁸³ Mills, 2000, p. 269

de forma direta com Pequim questões de direitos humanos”, em decorrência da nova relação entre os países. Em abril de 1998, em viagem a Pequim, Mbeki não tocou no assunto dos direitos humanos. No ano seguinte, recusou-se a receber o Dalai Lama durante uma visita do líder religioso à África do Sul.⁸⁴ Também em 1999, Mandela não fez comentários sobre direitos humanos durante visita a China.⁸⁵

A forma como a África do Sul lidou com o “dilema das duas Chinas” mostra como foi difícil para o ANC traduzir na prática os ideais que, de certa forma, o ajudaram a chegar ao poder. Mandela e seu gabinete viam-se cobrados pelas promessas e laços estabelecidos nos anos de combate ao apartheid e no período de campanha eleitoral. Por outro lado, as necessidades da agenda doméstica sul-africana – aumento da sua influência política e militar no continente, renascimento econômico e manutenção da ordem social interna no país – empurravam o governo na direção de novas parcerias e novos compromissos, que por vezes colocavam o ANC e Mandela em oposição a antigos aliados.

3.2 ÁFRICA DO SUL E AS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

Ao final do apartheid, as instituições internacionais da África Austral se dividiam em duas categorias: aquelas na qual a África do Sul era dominante e as demais nas quais o país era excluído.⁸⁶ Na primeira categoria estavam a União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês) e a Área Monetária do Rand (RMA, na sigla em inglês). A SACU foi criada em 1910 e é a instituição multilateral mais antiga do continente africano e também uma das Uniões Aduaneiras mais antigas do mundo. É formada por África do Sul, Botsuana, Lesoto, Suazilândia e Namíbia. A RMA (ou Common Monetary Area, como é às vezes referida) é formada pelos mesmos países, com exceção de Botsuana e tratada da gestão do rand nos países da União. Lesoto, Namíbia e

⁸⁴ Alden e Le Pere, 2004, p. 21

⁸⁵ Barber, 2004, p. 108.

⁸⁶ Barber, 2004, p. 185

Suazilândia possuem moedas próprias, mas elas estão todas atreladas ao rand sul-africano.

Na segunda categoria, estavam os Estados da Linha de Frente (FLS, na sigla em inglês), a Conferência de Coordenação de Desenvolvimento da África Austral (SADCC, em inglês) e o Mercado Comum para a África Oriental e Austral (Comesa, em inglês). Mais do que instituições que excluía a África do Sul, esses organismos se colocavam como oposição ao país e ao regime do apartheid. A FLS – instituição formada por Angola, Botsuana, Lesoto, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue – pretendia lutar contra regimes de segregação de negros. Foi extinta no final de 1994, tendo recebido adesão da África do Sul naquele mesmo ano. O Comesa é uma área de preferência comercial formada por 20 países da África. A África do Sul nunca chegou a aderir à Comesa, e três países da África Austral – Lesoto, Moçambique e Namíbia – deixaram o tratado entre 1997 e 2004.

A SADCC foi formada em 1980 por dez Estados governados por maioria negra.⁸⁷ Seu objetivo era promover a cooperação econômica e assegurar ajuda financeira internacional para reduzir a dependência dos Estados em relação à África do Sul. Com o fim do apartheid da África do Sul, os países a instituição precisou ser reformulada para a adesão de Pretória. Segundo Barber, os países da SADCC celebraram o fim do apartheid, embora reconhecessem que novos e grande desafios estivessem pela frente. “No passado, eles conviviam com um gigante maligno, agora estariam vivendo com um benigno, mas, ainda assim, com um gigante.”⁸⁸ Em 1992, a SADCC foi dissolvida e refundada com o nome de Comunidade de Desenvolvimento da África do Sul (SADC, em inglês), recebendo a adesão formal da África do Sul. Na declaração e tratado fundador da SADC, os países concordavam em

*(...) buscar o desenvolvimento e o crescimento econômico, aliviar a pobreza, melhorar os padrões e qualidade de vida das pessoas da África Austral e apoiar os socialmente prejudicados através da integração regional.*⁸⁹

⁸⁷ Hoje a SADC é formada por 14 países: África do Sul, Angola, Botsuana, Congo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurícia, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

⁸⁸ Barber, 2004, p. 186

⁸⁹ Declaration and Treaty of SADC. Disponível em:

http://www.sadc.int/english/documents/legal/treaties/declaration_and_treaty_of_sadc.php#article5

Acessado em fevereiro de 2007.

A SADC abandonava o objetivo anterior de criar um espaço alternativo à África do Sul, mas ainda assim o governo de Pretória era visto como um certo incômodo para a região. “Enquanto um dos princípios da SADCC era manter o grande e velho gigante distante, na SADC o objetivo era domesticar o amigável e novo gigante.”⁹⁰

Nas palavras de Hentz, os vizinhos da África do Sul “reconheciam o poderio positivo do país, apesar de temerem uma predominância de Pretória.” Esse problema de hegemonia explicava a “dificuldade matrimonial” entre a África do Sul e a SADC.⁹¹ O autor nota que a SADC tornou-se a âncora da África do Sul para promover sua política de integração regional. Nas palavras do professor David Simon, “a SADC é instituição mais bem voltada para o desenvolvimento regional da África Austral”.⁹²

Devido à importância da instituição para o governo de Pretória, a atuação da África do Sul dentro da SADC será retomada na seção seguinte deste capítulo, quando analisarmos a relação do país com os seus vizinhos africanos. Antes de encerrarmos esta seção sobre organizações internacionais, cabe mencionar outros dois órgãos multilaterais que também estiveram na agenda sul-africana: as Nações Unidas (ONU) e a União Africana (UA).

Alden e Le Pere destacam que a Organização da Unidade Africana (OUA) – instituição que precedeu a UA, antes de sua fundação em 2001 – é “notoriamente uma instituição que viveu mais do que sua utilidade”.

*Isso é uma consequência direta da natureza fraca intrínseca aos Estados africanos, que não foram forjados por etnicidades, nacionalidades ou guerra. Eles foram simplesmente resultados do abandono de poderes imperiais, que deixaram Estados altamente centralizados e autoritários nas mãos de pequenos grupos de africanos com educação ocidental, que logo correram para assumir o poder.*⁹³

Já a UA, segundo diversos autores, é uma instituição com valores completamente opostos de sua antecessora. Ainda que com princípios de

⁹⁰ Barber, 2004, p. 187

⁹¹ Hentz, 2005, p. 169.

⁹² Idem.

⁹³ Alden e Le Pere, 2004, p. 63

difusão de princípios democráticos e desenvolvimento das regiões mais pobres – com ênfase na defesa dos direitos humanos –, a UA ainda é uma instituição “que precisa mostrar sua eficiência.”⁹⁴

Diferentes autores apontam que a União Africana é um espaço de diálogo importante da África do Sul com o resto do continente. A entidade teria sido altamente influenciada pelo discurso de Thabo Mbeki de “Renascença Africana”, que propõe que os “problemas africanos precisam ser resolvidos pelos africanos”. Ainda assim, a UA – com seus 53 países em todo o continente – não teria a importância estratégica para a África do Sul de instituições como a SACU e a SADC, voltadas para a África Austral.

Para Mills, o mesmo ocorre com as relações da África do Sul e as Nações Unidas. Segundo ele, a ONU “desempenha um papel pouco mais que simbólico, apoiador e ocasionalmente de arbitragem nas ações de política externa”.⁹⁵ Em um ambiente global assim, entidades como a SADC ou a aliança militar ocidental OTAN teriam condições de continuar exercendo sua influência direta nas questões regionais. Logo, essas entidades assumem para os Estados-parte um papel estratégico mais interessante na condução da política externa.⁹⁶

3.3 ÁFRICA DO SUL E OS CONFLITOS AFRICANOS

Nos anos pós-apartheid, a África do Sul foi chamada a exercer sua liderança em diferentes conflitos no continente. De 1995 em diante, Mandela e o ANC tiveram de lidar – seja através de ação direta do governo, como de participação nos fóros multilaterais – com conflitos na Nigéria, Congo, Zimbábue, Lesoto, Angola e Burundi.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Mills, 2000, p. 321

⁹⁶ Desde 1994, a África do Sul tem sido apontada por diferentes analistas como candidata a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. A vontade de Pretória foi manifestada em diferentes ações internacionais – inclusive na formação do Fórum Trilateral Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), de 2003. O ingresso do país, no entanto, depende mais dos procedimentos de reforma do Conselho, que tem sido adiados indefinidamente, do que apenas da construção de alianças entre os países.

Já em 1995, o ANC encontrava-se no mesmo dilema entre suas opções do passado e seus novos compromissos. A maior parte dos ex-líderes – inclusive Thabo Mbeki – nutria simpatia pelo regime militar que comandava o país. No entanto, o país também se mostrava simpático à causa da oposição pró-democracia. A escalada de violência causada pela disputa entre o ditador Sani Abacha e o candidato da oposição Moshood Abiola fez com que Mandela se posicionasse contra o governo nigeriano, mesmo sob as acusações de alguns países do continente de romper uma certa “solidariedade africana”.

No Congo, a intervenção sul-africana no conflito foi mais positiva, tendo sido importante para que se chegasse a um acordo de cessar-fogo em 2002. A África do Sul já estava envolvida no conflito desde o seu princípio, em 1997, no Zaire, estado que antecedeu a República Democrática do Congo. Em 1998, Mandela tentou firmar um acordo de paz entre o líder Laurent Kabila e o presidente Mobutu Sese Seko, no Zaire. Após o fracasso das negociações e o golpe de Estado de Kabila, a África do Sul apoiou a decisão dos países da SADC de enviar tropas em apoio ao presidente deposto. Em 1999, observadores da ONU foram enviados ao Congo. O assassinato de Laurent Kabila e a chegada de seu filho Joseph ao poder, em 2001, sinalizaram uma mudança de clima no Congo, com concordância entre as partes envolvidas de desarmar a disputa. Em 2002, o esforço sul-africano de mediação resultou em um acordo de cessar-fogo e concordância na gestão coordenada do país entre facções rivais.

No Lesoto, a atuação da África do Sul voltou a ser alvo de críticas. Em 1998, tropas da África do Sul e de Botsuana invadiram o país para reinstaurar a ordem, depois de uma crise política e uma convulsão social. A operação teve repercussão interna e externa muito ruim. Primeiro porque falhou em estabelecer ordem no Lesoto e provocou um alto número de mortes. Segundo porque a África do Sul foi criticada por incoerência. O país, que em outros conflitos insistia na solução negociada entre as partes, não hesitou em agir militarmente quando alguns interesses diretos estavam envolvidos.⁹⁷

⁹⁷ Segundo ALDEN e LE PERE (2004, p. 24), um conflito no Lesoto poderia se estender para terras sul-africanas. Além disso, um projeto de abastecimento de água para a África do Sul estava ameaçado devido ao conflito.

As críticas mais fortes foram feitas à África do Sul durante a crise no Zimbábue, em 2001. Um processo de reforma agrária iniciada pelo presidente Robert Mugabe deu início a uma forte disputa, traduzida no campo político pelos dois movimentos políticos, o situacionista Zanu-PF e o oposicionista MDC. A opção sul-africana por uma “diplomacia silenciosa”⁹⁸ e a relutância de Pretória de condenar as fraudes eleitorais praticada pelo governo nos pleitos parlamentares de 2000 e presidencial de 2002 geraram pressão sobre o presidente Thabo Mbeki. Depois de fracassadas tentativas de mediação de Mbeki entre as partes, a África do Sul decidiu apoiar a decisão de suspender o Zimbábue da Commonwealth. Mbeki chegou a receber pressão direta da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, que ameaçaram boicotar o New Partnership for Africa’s Development (NEPAD), principal ação sul-africana de política externa para o continente.⁹⁹

A região da África Austral, onde se esperava que a África do Sul, exercesse maior influência, provou-se um teste difícil para a diplomacia de Pretória. Segundo Alden e Le Pere, a tentativa da África do Sul de desempenhar um papel chave na resolução dos conflitos na África Austral tem “definitivamente uma ficha confusa, de sucessos e fracassos”.¹⁰⁰ Para Mills, “Pretória lutava para definir uma série consistente de prioridades externas e uma forma de sistemática de executá-las.”¹⁰¹

(...) As relações internacionais da África do Sul não eram mais determinadas pela anormalidade do apartheid, mas sim por um grupo de imperativos que competiam entre si e entravam em conflito, como os que afetam diversos Estados “normais”.¹⁰²

No primeiro capítulo, mostramos os desafios que Mandela, Mbeki e o ANC tiveram pela frente ao herdar o Estado sul-africano do regime do apartheid do NP. Neste capítulo, procuramos mostrar como a África do Sul enfrentou os problemas de política externa em um novo cenário global pós-Guerra Fria que teve grandes conseqüências para o continente africano e para

⁹⁸ Idem, p. 49. Segundo os autores, o Zimbábue abrigava dezenas de negócios sul-africanos, o que teria inviabilizado uma ruptura total de Pretória com Mugabe.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Idem, p. 53

¹⁰¹ Mills, 2000, p. 255

¹⁰² Idem. p. 270

a África Austral, região de maior influência de Pretória. No próximo capítulo, passaremos a analisar como a África do Sul construiu o NEPAD – um de seus mais ambiciosos projetos de política externa para a África – e como os condicionantes internos e limites externos, explorados nestes capítulos iniciais, determinaram os rumos do NEPAD.

CAPÍTULO 4

Estudo de caso: NEPAD

Nos capítulos anteriores, identificamos os condicionantes internos da política externa sul-africana, bem como o cenário internacional no qual a África do Sul foi chamada a atuar a partir de 1994. O objetivo deste capítulo é fazer um estudo de caso sobre o New Partnership for Africa's Development (NEPAD), um dos mais ambiciosos projetos de política externa de Pretória desde o fim do apartheid.

Mills nota que a principal dificuldade em se avaliar a política externa nos anos de governo de Nelson Mandela – e podemos aqui acrescentar também o período de Thabo Mbeki no poder – é encontrar as medidas corretas para julgar se houve sucesso ou insucesso.¹⁰³

Qual é a medida do sucesso da política externa da África do Sul? É o grau no qual a África do Sul se tornou um jogador dentro da comunidade internacional? Se foi isso, então [a política externa de Mandela] foi um sucesso. É a medida na qual Mandela foi recebido com capital internacional? Então, também, foi um sucesso estrondoso. [...] Se foi no papel que a África do Sul desempenhou em áreas isoladas, como desarmamento [...], então a África do Sul conseguiu desempenhar um papel construtivo. Mas se medida em termos de fluxo geral de investimentos estrangeiros diretos do tipo que providenciaria benefícios para a economia sul-africana no longo prazo e sustentaria a transição além do governo de Mandela, então [a política externa da África do Sul] foi um fracasso.¹⁰⁴

Segundo Mills, a falta de coordenação da burocracia de Pretória – as diferenças entre órgãos e gabinetes do Executivo, como vimos no primeiro capítulo – e o fracasso de traduzir o discurso de direitos humanos em política

¹⁰³ Mills, 2000, p. 296

¹⁰⁴ Idem, p. 297

externa também são mostras de como a nova diplomacia da África do Sul teria falhado.

Dados os sucessos e insucessos, qual, então, seria o veredito mais adequado para a política externa sul-africana pós-apartheid? A questão é de difícil resposta, até mesmo para especialistas como Mills, Alden e Le Pere, que se ocuparam dela em seus trabalhos. Não tentaremos aqui analisá-la. Nosso trabalho limita-se tão somente a contribuir a este debate ao sintetizar condicionantes internos e fatores externos para explicar os fundamentos do NEPAD. Um esforço de avaliação de toda a política externa sul-africana requereria uma análise mais ampla, da qual o NEPAD seria apenas uma parte do objeto de estudo.

Mesmo entre os especialistas que tentaram essa análise mais ampla, parece haver um consenso de que uma avaliação tão taxativa sobre política externa sul-africana pós-apartheid – nos termos de “bem-sucedida” ou “mal-sucedida” – ainda não é possível.

A África do Sul conseguiu negociar de forma bem-sucedida uma transição de um regime autoritário para um democrático, tendo esta transição envolvido mudanças estruturais de longo alcance na ordem doméstica. O país respondeu e foi profundamente modificado por forças e fatores em seu ambiente regional, continental e global. [...] O que fez com que o caso da África do Sul fosse tão excepcional é que, contra todas as expectativas, a transição foi em si relativamente pacífica e produziu um novo governo com um desejo raramente intenso de desempenhar um papel ativo no cenário internacional. [...] Ao mesmo tempo, a África do Sul tentou reconfigurar sua política externa para refletir um novo sentido da sua própria identidade como um Estado africano de liderança, de atingir uma nova arena para o ativismo na África continental e reconstruir um posicionamento global entre os Estados do sul. [...] É preciso reconhecer que essas raízes idealistas da política externa do pós-apartheid também impõem limites na ação e continuam em confronto com os impulsos que refletem a posição econômica dominante da África do Sul no continente africano. Quão longe essa agenda de transformação direcionada às instituições regionais e internacionais pode ser bem-sucedida quando a África do Sul parece incapaz (ou sem vontade) de administrar crises nas suas imediações parece crucial para entender

*a forma que tomará política externa nos próximos anos.*¹⁰⁵

Se nossa análise, como a de outros pesquisadores, carece de uma definição mais taxativa para a política sul-africana, é no último item apontado para Alden e Le Pere que pretendemos dar nossa contribuição. A “agenda de transformação” direcionada ao continente africano proposta oficialmente por Pretória é exatamente o NEPAD. Ao desenharmos os condicionantes internos que geraram o NEPAD e delimitarmos as fronteiras externas nas quais esbarra a iniciativa, pretendemos contribuir ao debate sobre como “entender a forma que tomará política externa (da África do Sul) nos próximos anos”.¹⁰⁶

A primeira parte deste capítulo será dedicada ao estudo da política econômica adotada pela África do Sul ao final do apartheid. As decisões sobre integração da maior economia do continente ao novo contexto internacional são chave para compreensão da dimensão econômica da diplomacia de Pretoria. Primeiro analisaremos as origens Reconstruction and Development Plan (RDP), primeiro plano econômico do governo de Mandela, e do seu sucessor – o Growth, Employment and Redistribution (GEAR). Juntos, os dois programas apontaram a forma como se daria a reinserção econômica da África do Sul no contexto global.

Na segunda parte, analisaremos as origens do conceito de Renascimento Africano, discurso adotado por Thabo Mbeki que delimitou retoricamente os novos ideais da política externa de Pretória. São as idéias expressadas dentro do Renascimento Africano, muitas delas incorporadas do discurso humanista de Mandela, que deram forma ao NEPAD. Tanto os programas econômicos como a retórica do governo representam os condicionantes internos. Na terceira parte do capítulo, abordaremos o próprio NEPAD e a forma como o programa foi introduzido e desenvolvido a partir de 2001. Por fim, observaremos os condicionantes internos que deram forma ao NEPAD e a reação internacional ao programa, ou seja, os limites externos.

A hipótese com a qual trabalhamos aqui é que a política externa da África do Sul pós-apartheid foi construída sob a influência dos condicionantes

¹⁰⁵ Alden; Le Pere, 2004, p. 71

¹⁰⁶ Idem.

internos listados no primeiro capítulo, mas delimitada por fatores externos, explicitados no segundo capítulo. Segundo esta hipótese, a diplomacia de Pretória não foi, como querem alguns autores, fruto de uma política de “falar para a esquerda e caminhar para a direita” ou de mera submissão a interesses de países mais ricos.¹⁰⁷ Nem foi o NEPAD uma mera “aplicação do Consenso de Washington na África”¹⁰⁸, mas sim o esforço de traduzir a retórica do novo governo sul-africano em ações práticas de diplomacia.

4.1 PROGRAMAS ECONÔMICOS: RDP E GEAR

Em 1994, o ANC, dentro da aliança trilateral com o Partido Comunista (ou South African Communist Party, SACP) e a Cosatu – esboçou um programa econômico para servir de base ao governo de Nelson Mandela. O plano – Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (ou Reconstruction and Development Programme, RDP, em inglês) – foi formulado dentro do âmbito do ANC, tendo recebido forte influência de Nelson Mandela.

O RDP passou por diversos esboços. O primeiro parecia uma planta para uma sociedade socialista, mas a cada revisão, ela foi se afastando deste modelo, até que Mandela, com um olho no clima internacional preponderante, pode se certificar de que a versão final não fizesse menções sobre nacionalismo ou contivesse qualquer slogan marxista.¹⁰⁹

O RDP não entrou em detalhes sobre especificidades da política econômica sul-africana, mas delineou diferentes metas e princípios pelos quais o governo conduziria a economia. O RDP foi anunciado no primeiro semestre do ano e fazia parte da campanha eleitoral de Mandela. No prefácio do principal documento do RDP, assinado pelo próprio Mandela, o caráter consultivo e aberto do programa é ressaltado junto aos eleitores:

Este documento é o fim de um processo e o começo de outro. Este documento é resultado de muitos meses de consulta dentro do ANC, seus aliados e outras

¹⁰⁷ Bond, 2006, p. 17

¹⁰⁸ Idem, p. 103

¹⁰⁹ Barber, 2004, p. 76

organizações de massa da ampla sociedade civil. [...] O RDP não foi feito por especialistas – apesar de muitos e muitos especialistas terem participado no processo – mas sim pelas exatas pessoas que serão responsáveis pela sua implementação. É o produto da consulta, debate e reflexão sobre o que precisamos e sobre o que é possível. [...] Com este documento, nós vamos agora consultar mais amplamente para nos certificarmos de que todas as visões estarão disponíveis no processo de construção de políticas. [...] O ANC e seus aliados têm princípios e políticas com os quais estamos profundamente comprometidos, mas não vamos fechar nossos ouvidos para outros pontos de vista. [...] A democracia terá muito pouco conteúdo e, de fato, terá uma vida breve se nós não conseguirmos lidar com nossos problemas sócio-econômicos dentro de uma economia em expansão e crescimento.¹¹⁰

O programa delimita seis princípios fundamentais para o sucesso da economia sul-africana: um programa sustentável e integrado, um processo dirigido pelo e para o povo, a garantia de segurança e paz para todos, a noção de construção de uma nação, a ligação entre reconstrução e desenvolvimento e, por fim, a democratização da África do Sul.¹¹¹ O ANC propõe cinco formas de ação: atender demandas básicas da população (como saúde, habitação e infra-estrutura, entre outros itens), desenvolver os recursos humanos do país, construir uma economia, democratizar o Estado e a sociedade e implementar o RDP.¹¹²

O RDP possui algumas mensagens que foram mantidas em planos posteriores e que expressam bem a nova política externa de Pretória. Primeiro, há o compromisso integral com a democracia. “Sem uma democratização severa, os recursos e potenciais do nosso país e do nosso povo não vão estar disponíveis para um programa coerente de reconstrução e desenvolvimento”, afirma o documento.¹¹³ Mais do que a mera defesa da democracia, o ANC afirma que “o elo entre democracia e desenvolvimento funcionará como pavimento para uma nova ordem democrática”.¹¹⁴

¹¹⁰ The Reconstruction..., 2007.

¹¹¹ Idem.

¹¹² Idem.

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ Idem.

O ANC é explícito no documento ao comentar o tipo de integração que a economia sul-africana deve ter ao resto do mundo, um discurso de certa forma surpreendente para aqueles que acompanharam a tradição socialista do partido.

Na economia mundial, a demanda por matérias-primas, incluindo minerais, não cresceu de forma rápida e há uma intensa competição na produção de mercadorias manufaturadas. O General Agreement on Trade and Tariffs (Gatt) foi recentemente atualizado para que se atinja substanciais reduções de níveis tarifários. Nossa economia deve se adaptar a essas pressões se quisermos manter o crescimento econômico e continuar desenvolvendo um grande setor doméstico de manufatura que faça ótimo proveito de nossas próprias matérias-primas e minerais.¹¹⁵

Apesar, de como Barber apontou, a versão final do documento do RDP não conter “slogans marxistas”, há trechos que deixam aberta a possibilidade de revisão de privatizações de estatais realizadas no passado. O ANC também não se absteve de dar, no documento, a sua visão sobre o cenário econômico internacional.

Uma proposta central neste capítulo é que nós não podemos construir uma África do Sul isolada dos seus vizinhos na África Austral. Tal caminho não beneficiaria ninguém no longo prazo. Se a África do Sul tentar dominar os seus vizinhos, ela vai restringir o crescimento deles, reduzindo o seu potencial enquanto mercados, piorando o desemprego deles e causando o aumento da imigração para a África do Sul. Se procurarmos cooperação mútua, podemos desenvolver um amplo e estável mercado oferecendo emprego estável e padrões comuns de trabalho em todas as áreas. As pressões da economia mundial e as operações de organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Gatt, afetam nossos vizinhos e a África do Sul de formas diferentes. No caso dos nossos vizinhos, eles foram pressionados a implementar programas com efeitos adversos no nível de emprego e nos padrões de vida. É essencial que cooperemos para desenvolver estratégias eficientes para todos os países da África Austral.¹¹⁶

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Idem.

No capítulo sobre Indústria e Comércio, o RDP fala em “reestruturar as relações com países vizinhos da África, que respondem por 20% das nossas exportações”.¹¹⁷ Grande parte do programa econômico, no entanto, ainda é voltada para enfrentar as diferenças de renda entre brancos e negros, que em 1994 constituía o principal tema da campanha eleitoral.

O RDP foi implantado na chegada de Mandela ao poder. Um ministério especial para o programa foi criado dentro do governo, a cargo de Jay Naidoo. A reação geral ao RDP foi diversa.¹¹⁸ Fora do ANC, houve quem expressasse dúvidas e preocupações com o programa, sobretudo com algumas metas quantificadas do RDP – como a promessa de redistribuição de 30% da terra do país, criação de meio milhão de postos de trabalho e eletrificação de 2,5 milhões de casas. As críticas mais severas vieram do SACP, partido comunista aliado ao ANC. O secretário-geral da sigla, Charles Nqakula, acusou empresas privadas de usarem o RDP como “programa de relações públicas” para atraírem capital estrangeiro para a África do Sul, agravando ainda mais o problema da distribuição de renda no país.¹¹⁹

Apesar das críticas, Barber aponta que o RDP ganhou amplo apoio da sociedade.¹²⁰ Em seu primeiro discurso no Parlamento, Nelson Mandela ressaltou que o RDP precisava estar ancorado em disciplina fiscal e monetária, acompanhados de esforços públicos e privados para atração de investimento externos e privados.¹²¹ Essa orientação para o mercado do RDP foi bem-recebida por investidores, mesmo que o programa tenha, no longo prazo, falhado em concretizar todos os seus objetivos.

Políticas macroeconômicas têm a tendência de serem orientadas para o mercado, com ênfase em privatizações, desregulação e liberalização do comércio. A política fiscal tem sido predominantemente conservadora e disciplinada, enquanto a política monetária continua sob o domínio de um banco central independente. O governo embarcou em uma reconstrução ambiciosa e em um programa de desenvolvimento que falharam largamente nos seus

¹¹⁷ Idem.

¹¹⁸ Barber, 2004, p. 77

¹¹⁹ Idem, p. 78

¹²⁰ Idem, p. 77

¹²¹ Idem.

*objetivos, mas que ainda levaram a avanços consideráveis dos serviços sociais.*¹²²

Ainda assim, o RDP acabou fracassando e no dia 28 de março de 1996 o ministério especial do programa foi fechado. O principal motivo alegado por Pretória foi a burocracia complicada de administração conjunta da verba entre governo federal e departamentos.¹²³ Autores como Barber também alegam uma disputa política entre Jay Naidoo e Thabo Mbeki.¹²⁴ A verba do ministério – mais de 10 bilhões de rands (cerca de 2,5 bilhões de dólares) – foi repassada ao Tesouro, que teria condições de implementar programas com maior eficiência. O fechamento do ministério do RDP foi, segundo a revista *The Economist*, uma “grande confissão de fracasso”.¹²⁵

*Era para ter sido o New Deal da África do Sul. O "programa de desenvolvimento e reconstrução", conhecido por todos como RDP, era a grande idéia do African National Congress (ANC), o seu plano para melhorar a vida da grande maioria negra. Ele prometeu um milhão de casas, água encanada para um milhão de pessoas e eletricidade para 2,5 milhões; e tudo isso em apenas cinco anos. [...] O governo insiste que os objetivos do RDP não foram abandonados, apenas absorvidos. O dinheiro irá para o orçamento de outros ministérios, que o gastarão. Ainda assim, em sua curta vida, o RDP passou a representar um importante simbolismo, uma tradução dos sonhos da Carta de Libertade do ANC, de 1955, em um terreno de realidade.*¹²⁶

O fim do RDP constituiu, segundo Alden e Le Pere, uma mudança de foco dentro da política praticada pela África do Sul. O RDP, com seu foco em “redução da pobreza e combate às desigualdades que afetavam mais fortemente os atingidos pelo apartheid”, foi substituído por um programa voltado para reformas econômicas estruturais, com “reformas fiscais, remoção de controles de câmbio, disciplina monetária, privatização de bens estatais,

¹²² *The Economist*, 1998.

¹²³ South..., 1996, p. 27

¹²⁴ Barber, 2004, p. 122

¹²⁵ South..., 1996, p. 27

¹²⁶ Idem.

flexibilização do mercado de trabalho, redução de tarifas e desenvolvimento de habilidades.”¹²⁷

Três meses após o fechamento do ministério do RDP, o governo anunciou o plano Crescimento, Emprego e Redistribuição – ou Growth, Employment and Redistribution, que forma a sigla GEAR (acrônimo que significa “engrenagem” ou “mecanismo de direção”, em inglês). Enquanto o RDP fora formado em um amplo debate dentro do ANC, ainda que com forte influência de Nelson Mandela na redação final, o GEAR foi produto de uma discussão restrita aos ciclos mais restritos do partido, que incluíam Thabo Mbeki e o ministro das Finanças, Trevor Manuel.¹²⁸ Como nota uma análise da agência jornalística All Africa sobre o GEAR, o programa do governo, apesar de se propor como uma versão integrada de toda a administração em consonância com a sociedade, “na verdade expressa apenas a visão do Departamento de Finanças e de um punhado de economistas”¹²⁹.

Os objetivos do GEAR seguem sendo os mesmos do RDP: criar uma economia competitiva com expansão dos postos de trabalho, redistribuir renda com mais oportunidades para os mais pobres, prover a sociedade de serviços básicos, como educação e saúde, e criar um ambiente de segurança para os negócios.¹³⁰ Também a exemplo do RDP, o programa possui metas numéricas para a economia.

*A estratégia desenvolvida prevê um ritmo de crescimento de seis por cento ao ano e a criação de 400 mil empregos por ano até o ano 2000, concentrando a capacidade de construção para atingir as demandas da competitividade internacional.*¹³¹

Porém, ao contrário do programa antecessor, que apenas estabelecia metas e princípios a serem cumpridos pelo governo, o GEAR é explícito em formular receitas para a economia. Um dos pontos essenciais do GEAR é o combate à inflação.

O perigo de um incremento na taxa de inflação, reforçado pela espiral salário-preço, é uma ameaça

¹²⁷ Alden e Le Pere, 2004, p. 28

¹²⁸ Barber, 2004, p. 122

¹²⁹ Growth..., 1998.

¹³⁰ Growth..., 1996.

¹³¹ Idem.

*constante para a expansão antecipada pela estratégia. Para conter as pressões inflacionárias, será necessária uma implementação coordenada de medidas complementares de estabilização: aceleração da liberalização das tarifas, redução mais drástica de déficits, política monetária mais rígida e, acima de tudo, aumentos salariais relacionados a aumentos de produtividade. Tomadas em conjunto, estas medidas segurariam a taxa de inflação abaixo da barreira dos 10% ao longo do período, e manteria a vantagem competitiva da depreciação.*¹³²

O programa incluía também a “redução do déficit orçamentário das despesas do governo, reforma no sistema tributário com reorganização do gasto público, redução da inflação, abertura da economia para competição internacional e mais acesso a novos mercados”.¹³³ O GEAR foi recebido, tanto por críticos como pela classe empresarial, como um programa de adequação da África do Sul aos princípios do Fundo Monetário Internacional (FMI), de reformas estruturais liberais e privatizações.

Do lado dos críticos, como a Cosatu, o GEAR era conservador e tendencioso em favor do setor privado.¹³⁴ O jornalista Hein Marais, crítico do governo do ANC, notou que o GEAR chocou muitas pessoas no ANC por “favorecer os grandes negócios às custas da classe trabalhadora, ao promover arrochos salariais e reduções nos gastos públicos”. O programa seria um ajuste auto-imposto às exigências de reforma feitas pelo FMI.¹³⁵

*O Partido Comunista Sul-Africano e o [sindicato] COSATU querem mais gastos do Estado, são críticos do zelo "Thatcherita" do governo na questão da redução do déficit orçamentário e não gostam da política de Crescimento, Emprego e Redistribuição do GEAR, que é a incorporação das estratégias ortodoxas de livre mercado agora perseguidas pelo ANC.*¹³⁶

A classe empresarial, mais entusiasmada com o GEAR, também viu os ajustes promovidos pelo GEAR como um passo em direção a reformas promovidas pelo FMI, ainda que feitas de forma “disfarçada” pelo governo de Pretória.

¹³² Idem

¹³³ Idem

¹³⁴ Barber, 2004, p. 123

¹³⁵ Idem

¹³⁶ Survey..., 1998, p.8

Privatização é um palavrão em Pretória. Mas isso não impediu o governo do ANC de - para usar seus eufemismos preferidos - reestruturar, corporatizar e comercializar uma lista crescente de empresas estatais. A relutância em aceitar dispositivos pelo que são, enquanto seguem adiante de qualquer forma, reflete as pressões conflitantes que sofre o governo.¹³⁷

Diante das reações diversas, os principais líderes do ANC se mantiveram impassíveis em relação ao GEAR. Mandela disse que a nova política não era negociável, enquanto Mbeki rejeitou o argumento de que o programa favorecia uma minoria privilegiada às custas da maioria, classificando o GEAR como uma forma de atingir “as metas gêmeas de crescimento e equidade”.¹³⁸ Trevor Manuel disse que o GEAR era uma estratégia integrada, “e não um milagre de sete dias (...) é uma tentativa de transformar o governo e não será implementada em apenas um mês”.¹³⁹

Não entraremos em detalhes sobre os sucessos e fracassos do GEAR, assim como também não fizemos isso com o RDP. O importante nos programas, para nossa análise, é mostrar como a África do Sul passou a enfrentar, já no governo de Nelson Mandela, os problemas relativos à economia. A visão de Pretória não ficou baseada apenas nas tradições e nos ideais históricos do ANC, tendo incorporado e reagido à pressão de empresários locais e investidores internacionais. Dois aspectos devem ser salientados sobre o GEAR. Primeiro, é interessante notar que um núcleo menor de tomadores de decisão concentrou as decisões tomadas sobre a economia. Fontes primárias e secundárias de pesquisa confirmam que Nelson Mandela, Thabo Mbeki e Trevor Manuel tiveram grande participação na formulação das metas, princípios e procedimentos definidos dentro do GEAR. Na gestão econômica do governo Mandela, pelo menos, o ANC teve reduzida participação.

O segundo aspecto é sobre o impacto dessas decisões na política externa sul-africana. Analistas de relações internacionais viram no RDP e sobretudo no GEAR uma nova forma de agir internacionalmente surgindo dentro do governo de Pretória. Muitas das possíveis incompatibilidades que

¹³⁷ Idem, p.9

¹³⁸ Barber, 2004, p. 123

¹³⁹ Sound..., 1996, p. 6

havia no amplo discurso de Mandela – como as dicotomias entre a busca pela redução de desequilíbrios sociais e a necessidade de crescimento de todos os setores da economia, o combate à inflação e a busca por uma economia mais dinâmica e acelerada, ou até mesmo a divisão entre direitos humanos e interesses econômicos – passaram a ser lidadas com clareza. O GEAR, com sua linguagem clara e pouco ambígua, optou por um programa de liberalização da economia e combate da inflação.

Para Alden e Le Pere, a nova linguagem e as novas metas do GEAR representam uma mudança de política externa na África do Sul.

A mudança do RDP para o GEAR teve implicações importantes para a política externa da África do Sul, já que acertar os “fundamentos econômicos” deveria melhorar a competitividade global e a eficiência exportadora, assim como inspirar confiança entre investidores estrangeiros. A África do Sul sob Mbeki decidiu se engajar mais seriamente e vigorosamente com as forças da globalização como meio de melhorar o crescimento econômico, gerar emprego e atacar as desigualdades.¹⁴⁰

Segundo os autores, o GEAR ajuda a redefinir a política externa sul-africana na medida em que combina preocupações distintas, como a criação de riqueza e o estabelecimento de condições de segurança. A política de direitos humanos segue como parte importante do discurso de Nelson Mandela, mas a experiência acumulada no governo – como a questão da Nigéria e da China – provou ao ANC que “a retidão dos princípios e as inclinações idealistas são, por vezes, difícil de se manter”.¹⁴¹

Hentz identifica que:

A política regional da África do Sul representa uma tentativa de agradar todo círculo político. Ela conseguiu aplacar as ânsias do grande negócio e dos investimentos estrangeiros (muito graças ao plano do GEAR) sem aceitar os seus planos para uma arquitetura regional.¹⁴²

O impacto do GEAR na política externa sul-africana interessa nossa análise por mostrar os rumos e decisões que o governo passou a tomar a partir do governo de Nelson Mandela. Também durante o governo de Mandela,

¹⁴⁰ Alden e Le Pere, 2004, p. 28

¹⁴¹ Idem, p. 29

¹⁴² Hentz, 2005, p. 184

começou a ganhar força o conceito de Renascimento Africano, cujo principal formulador foi Thabo Mbeki, como veremos na próxima seção.

4.2 RENASCIMENTO AFRICANO

A primeira menção a um renascimento africano foi feita em discurso de Nelson Mandela em junho de 1994 durante a 30ª Reunião de Cúpula da Organização da Unidade Africana (OUA). Na ocasião, a África do Sul passou a ser o 53º país a ingressar na entidade, depois de um longo período de exclusão devido ao apartheid. Ele culpou muitos dos problemas enfrentados pelos governos africanos ao legado da colonização européia, mas também chamou os líderes do continente a assumirem responsabilidade por más gestões. Mandela disse:

Nós certamente precisamos encarar o assunto diretamente, que onde há algo errado na maneira na qual nós nos governamos, precisamos dizer que a culpa não está nas nossas estrelas, mas sim em nós mesmos, que somos mal-governados. A África clama por um novo nascimento. Nós precisamos, além disso, dizer que não há obstáculo grande suficiente para nos impedir de fazer surgir este Renascimento Africano. Nunca acontecerá novamente isso de nosso país tentar dominar outro através do uso da força das armas, do poderio econômico ou da subversão. Nossa política será a promoção da paz, de igualdade entre parceiros.¹⁴³

Mandela voltou a falar em Renascimento Africano dois anos depois, no dia 12 de julho de 1996, em discurso no Parlamento britânico.

Tão importante quanto qualquer outra pedra fundamental é o fato de que somos um país africano. Com todas as nossas cores e raças combinadas em uma nação, nós somos um povo africano. Os sucessos que nós procuramos, nós precisamos alcançar na política, na economia, no desenvolvimento social. São os sucessos que precisam se tornar parte do Renascimento Africano.¹⁴⁴

¹⁴³ Dowden, 1994, p. 12

¹⁴⁴ 'TO CLOSE...', 1996, p. 7

A mensagem positiva no discurso de Mandela passou a ser usada também para combater a onda de “afro-pessimismo” que tomou conta do país. O jornal britânico *The Independent*, escreveu em editorial sobre o que chamou de “novo sopro” no continente:

*Nos olhos dos "afro-pessimistas", o continente inteiro está condenado a um ciclo infinito de corrupção, autoritarismo, fome e guerra. [...] Mas, mais importante ainda, a África do Sul está agora sentindo e afirmando sua liderança continental. Esta posição não mais é contestada. Os outros grandes países africanos - Sudão, Argélia, Zaire e Nigéria - estão todos em guerra ou em caos e nenhum pode sequer começar a concorrer com a força econômica da África do Sul ou com a imagem positiva que o presidente Mandela deu ao seu país.*¹⁴⁵

O presidente executivo de Mandela, Thabo Mbeki, tornou-se o principal interlocutor do discurso do Renascimento Africano. Já em 1996, o sucessor de Mandela havia se mostrado um opositor do afro-pessimismo. Em discurso no Parlamento sul-africano em maio de 1996, no encerramento da Assembléia Constituinte, Mbeki fez um famoso discurso no qual declarou oito vezes: “eu sou um africano”.¹⁴⁶ Ao chegar à Presidência do ANC, em dezembro do ano seguinte, uma das principais tarefas prometidas por Mbeki foi “conciliar as relações com o ocidente com o sonho de um Renascimento Africano, atingido nada mais do que o renascimento econômico social e espiritual da África” acabando com “a reputação do continente de lata de lixo mundial”.¹⁴⁷ A iniciativa deu origem ao Instituto do Renascimento Africano, lançado em Pretória em 1999 por Thabo Mbeki com o objetivo de “popularizar e avançar nos objetivos do Renascimento Africano”, que são “uma proposição fundamental de que os povos da África compartilham um futuro em comum”.¹⁴⁸

Na verdade, o próprio ocidente acabou incorporando o Renascimento Africano de Pretória. Durante uma viagem de 12 dias por seis países africanos do presidente americano Bill Clinton disse, em Gana: “Meu sonho para esta viagem é que juntos possamos fazer o que precisa ser feito para que daqui a cem anos seus netos e os meus possam olhar para trás e dizer que este foi o

¹⁴⁵ PRETORIA..., 1997, p. 4

¹⁴⁶ RANDES..., 1996, p. 12

¹⁴⁷ Braid, 1997, p. 18

¹⁴⁸ MBEKI, 1999

começo de um Renascimento Africano.”. A visita de Clinton demonstrou que as preocupações da Casa Branca estavam em consonância com a política externa de Pretória em pelo menos três itens: promover a democracia, melhorar o comércio e o desenvolvimento e aprimorar a capacidade do continente em lidar com seus próprios problemas de segurança. Na ocasião, Clinton também anunciou um pacote de ajuda ao continente para questões de saúde, comércio, investimentos, educação e segurança alimentar e estabeleceu um fórum permanente Estados Unidos-África.¹⁴⁹

Uma das principais características do conceito de Renascimento Africano é sua ambigüidade, já que não há uma definição singular para o termo, embora ele seja usado em diversos discursos diferentes induzindo uma noção de que os africanos são responsáveis pelos problemas do continente. “Definições de Renascimento Africano e seus significados operacionais são amplos e vagos, desde o ponto de vista analítico ao filosófico.”¹⁵⁰ Nas palavras de Barber:

*A visão de renascimento de Mbeki foi construída em cima de uma visão idealizada tanto sobre o que viera como do que estava por vir. Ela oferece uma visão; uma nova esperança para o continente. No entanto, enquanto ela possa servir para inspirar, suas implicações nas políticas são incertas. A sua ambigüidade é tanto sua força quanto sua fraqueza. É uma força na medida em que ajuda a agregar uma variedade de apoiadores e inspirar pessoas, independente dos motivos de Mbeki. É uma fraqueza pois sua imprecisão falhou em oferecer um rumo administrativo e político claro.*¹⁵¹

O conceito permitiu que a África do Sul “pregasse uma mistura de valores no nível doméstico e os promovesse pelo continente” ao mesmo tempo em que “compatibilizava ideais e políticas ocidentais com aspirações da sociedade africana pós-colonial”.¹⁵²

O conceito de Renascimento Africano, o Redistribution and Development Programme e o Growth, Employment and Redistribution serviram de base para o New Partnership and Development Programme (NEPAD), proposta sul-

¹⁴⁹ 'CLINTON...', 1998, p. 7

¹⁵⁰ Mills, 2000, p. 312

¹⁵¹ Barber, 2004, p. 127

¹⁵² Idem.

africana para combater as mazelas do continente.¹⁵³ O NEPAD – suas origens, implementação e crítica – será abordado na próxima seção.

4.3 NEPAD

O NEPAD, muitas vezes visto pela comunidade internacional meramente como um plano de ação sul-africano para o continente, é, na verdade, fruto de um esforço diplomático de toda a África. É bem verdade que Pretória lidera a iniciativa no continente, o plano que foi apresentado em julho de 2001 durante a 37ª Cúpula da OAU já era uma combinação de esforços de diversos países.

A primeira resposta do governo Thabo Mbeki às mazelas do continente foi o Millennium Africa Programme (MAP), apresentado em janeiro de 2001 em Davos, na Suíça, no Fórum Econômico Mundial, a reunião de líderes globais dos setores privado e público. Sob clara influência do conceito de Renascimento Africano, o MAP propõe ações para “criação da paz, segurança, estabilidade e promoção de governança democrática; investimento em pessoas através de uma estratégia de desenvolvimento humano abrangente; melhorias no desenvolvimento de infra-estrutura, especialmente transporte e energia; e mobilização de recursos domésticos e estrangeiros de financiamento para desenvolvimento”¹⁵⁴.

Pouco depois do lançamento do MAP, o presidente de Senegal, Abdoulaye Wade, lançou o Plano Ômega, visto por muitos como uma alternativa semelhante, porém proposta por países africanos de língua francesa. As diferenças – ou semelhanças – entre os dois planos levaram África do Sul e Senegal a sintetizar e conciliar suas visões em um terceiro plano chamado New African Initiative (NAI).

O NAI passou a ser então discutido no âmbito da Organização para a Unidade Africana (OUA), sob o comando de Mbeki e dos presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, e da Argélia, Abdelaziz Bouteflika. Mbeki ocupava a presidência do G77 – grupo de países em desenvolvimento que buscam convergências de interesses no âmbito das Nações Unidas – enquanto

¹⁵³ Abraham, 2003

¹⁵⁴ Alden e Le Pere, 2004, p. 61

Obasanjo e Bouteflika lideravam, respectivamente, o Movimento dos Países Não-Alinhados e a OUA. De acordo com Alden e Le Pere, foi sob “os auspícios da OUA, que o projeto do NAI pareceu gozar de credibilidade e apoio dos líderes africanos, algo que Mbeki não conseguira fazer com seu discurso de Renascimento Africano”.¹⁵⁵

Na apresentação do NAI em uma reunião de chefes de Estado da OUA em Lusaka, no Zâmbia, em julho de 2001, a proposta já havia recebido adesão de Egito, Senegal, Nigéria e Argélia. Apesar de o foco do encontro no Zâmbia ser a extinção da OUA e a criação da Unidade Africana, os líderes também se ocuparam da proposta sul-africana e senegalesa, estabelecendo uma Comissão de Chefes de Estado e de Governos para Implementação do NAI. Três meses depois, os principais chefes de Estado da iniciativa se reuniram em Abuja, na Nigéria, para discutir as diretrizes do NAI e redigir um esboço de documento final. Foi na mesma ocasião, em outubro de 2001, que os líderes da Comissão Econômica para a África e representantes do G8 concordaram em substituir e rebatizar o NAI como New Partnership for Africa's Development.

Foi no encontro em Abuja que se desenhou a estrutura do NEPAD. O principal órgão criado na época foi um novo comitê de implementação, que se reuniria três vezes ao ano para redigir um relatório a ser apresentado na OUA. O órgão seria amparado por um comitê de direcionamento, com representantes pessoalmente indicados pelos cinco presidentes dos países proponentes (Argélia, Egito, Senegal, Nigéria e África do Sul). Além disso, haveria uma secretaria permanente do NEPAD na África do Sul. Alden e Le Pere observam que as duas reuniões de formulação do NEPAD refletem em grande medida os interesses de Pretória na condução da política africana:

Com um secretariado composto em grande parte por protegidos de Thabo Mbeki, como [o empresário e político] Wiseman Nkuhlu, muito da estrutura administrativa e do material apresentado pelo NEPAD refletia os interesses da política externa da África do Sul – a união das estruturas de “governança integrada”, as preocupações macroeconômicas do GEAR e o pomposo vocabulário do Renascimento Africano. A longa trajetória percorrida por Thabo Mbeki, desde a articulação do Renascimento Africano até o estabelecimento do

¹⁵⁵ Idem.

*NEPAD, era apenas o começo de um processo que necessitava do engajamento com os países do G8.*¹⁵⁶

A participação de países ricos era um dos pontos fundamentais do projeto de Mbeki. Seria impossível fundar uma New Partnership for Africa's Development sem “novas parcerias” para o desenvolvimento da África. Para captar esses parceiros, o NEPAD propõe um modelo semelhante ao adotado pelos países industrializados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O sistema funcionaria com a formação de grupos de doadores de recursos, que por um determinado período patrocinarão projetos de desenvolvimento em determinados países ou regiões africanas. O objetivo da iniciativa era gerar no curto prazo investimentos estrangeiros diretos na África. Além de participar do monitoramento das atividades patrocinadas, os doadores de recursos contarão com um mecanismo de “peer review” (ou “revisão por terceiros”), semelhante ao adotado pela OCDE, que contará com a submissão voluntária dos governos africanos a revisões periódicas de grupos de auditoria, que avaliarão o grau de transparência e governança dos processos.

Outro desafio ao NEPAD era a possível resistência de países ricos em apoiarem uma iniciativa composta por governos diversos, alguns frontalmente opostos ao ocidente, como a Líbia. Enquanto a África do Sul buscava amadurecer a ideia do NEPAD nas discussões multilaterais da África, todos os países do continente discutiam o fim da Organização da Unidade Africana (OUA) e o relançamento da entidade como União Africana (UA). Nos bastidores, Líbia e África do Sul se colocavam em lados opostos nesta discussão. Mais do que isso, criavam um ambiente de tensão sobre a liderança da UA. Mbeki teria o direito de se tornar o primeiro secretário-geral da UA, já que a cúpula de lançamento da organização aconteceria na África do Sul. Segundo Alden e Le Pere, no entanto, o presidente da Líbia, Muammar al-Gaddafi, era frontalmente contra a medida, pois via na África do Sul uma ameaça a sua liderança no continente.¹⁵⁷ Essa tensão com a Líbia, segundo os autores, explica o esforço empreendido pela África do Sul para criar uma

¹⁵⁶ Alden e Le Pere, 2004, p. 62

¹⁵⁷ Idem, p. 64

estrutura burocrática para o NEPAD que independesse da UA. Desta forma, o programa poderia receber fundos e ser gerido sem causar desconfiança ou temor entre os investidores internacionais.

A aceitação internacional ao NEPAD, no entanto, foi dúbia. Alden e Le Pere destacam que a resposta do G8 e de outros países industrializados ao programa foi “positiva na retórica, mas frustrantemente curta no compromisso de recursos substantivos”¹⁵⁸.

Por exemplo, em um rompimento com o passado recente, os Estados Unidos e a União Européia prometeram aumentar a [verba para] assistência para o desenvolvimento na Cúpula de Monterey, no começo de 2002. O primeiro-ministro britânico, Tony Blair, e o chanceler da Fazenda, Gordon Brown, falaram eloqüentemente sobre a necessidade de a comunidade internacional lidar com a pobreza africana. Apesar disso, enquanto o NEPAD foi criado para responder pelo baixo nível de assistência estrangeira no geral e também para criar um ambiente favorável para investimentos estrangeiros de países da OCDE na Cúpula de Kanakasis em 2002, o programa [NEPAD] não conseguiu atrair mais do que US\$ 1 bilhão dos US\$ 64 bilhões pedidos por líderes africanos ao G8, e sendo que muito deste dinheiro era “investimento reciclado” de compromissos anteriores.¹⁵⁹

Os autores também ressaltam que depois da cúpula de Evian, em 2003, os esforços dos países ricos se voltaram para a reconstrução do Iraque e que “promessas, como as feitas pelo presidente americano, George W. Bush, de US\$ 15 bilhões para o combate do HIV/AIDS na África não disfarçavam a queda dos problemas de desenvolvimento africano na agenda dos países ricos”. Além disso, a falta de abertura dos mercados do G8 aos produtos agrícolas africanos colocaram ambos os lados em cantos diferentes nas mesas de negociação da Organização Mundial do Comércio (OMC).¹⁶⁰

4.3.1 NEPAD E OS CONDICIONANTES INTERNOS

¹⁵⁸ Idem.

¹⁵⁹ Idem, p.63

¹⁶⁰ Idem.

Passaremos agora à análise dos condicionantes internos da política externa sul-africana – identificados no primeiro capítulo – e como eles se combinaram na formação do NEPAD. Assim como foi feito no primeiro capítulo, o impacto de cada variável na formação do NEPAD foi identificado através de revisão bibliográfica, ora de autores que trataram diretamente dos temas aqui discutidos, ora por consulta a documentos e fontes primárias disponíveis publicamente.

Lembramos que eram quatro os condicionantes internos que extraímos da análise de outros autores que caracterizam a formação da política externa sul-africana no período pós-apartheid, sendo eles: 1) a ascendência da figura de Nelson Mandela no cenário internacional; 2) a maior participação do Congresso no processo de tomada de decisões; 3) a participação de outros atores sociedade civil e 4) a burocracia (e, em algumas instâncias, disputa) de departamentos que respondem por aspectos específicos da política externa sul-africana, como o Department of Foreign Affairs e Department of Defense.

Começaremos analisando o primeiro item, a questão da ascendência de Mandela sobre o cenário internacional e a forma como isso influenciou a formação da política externa da África do Sul e mais especificamente a criação do NEPAD. Em primeiro lugar, é preciso situar o plano: ele é posterior à era Mandela. O plano foi lançado em julho de 2001, 25 meses após ele deixar a Presidência. Com tradição dentro do ANC e longa história na luta contra o apartheid, Mbeki é herdeiro direto de Nelson Mandela e foi apontado por ele pessoalmente para ocupar a vice-presidência¹⁶¹ do país, que dividiu com De Klerk por dois anos. Em 1996, quando foi formado o governo de coalizão na África do Sul, Mbeki tornou-se o único vice-presidente. Em 1999, foi aclamado pelo ANC como presidente.

Mbeki herdou uma estrutura política que favorecia as decisões tomadas pelo chefe do Executivo. Sem o mesmo carisma de seu antecessor, o novo presidente ainda assim manteve intacta a imagem austera e engajada de Mandela, conquistando adeptos dentro da África do Sul e no exterior. Ao final de seu primeiro mandato, o correspondente do jornal britânico Financial Time observou:

¹⁶¹ Deputy President, na terminologia política sul-africana.

*Com um bem-sucedido primeiro mandato deixado para trás, Mbeki está finalmente saindo da grande sombra de Nelson Mandela. [...] Mandela, o pai da nova África do Sul, já conquistou seu lugar na história ao convencer seus compatriotas a abandonarem a luta violenta e a buscar reconciliação. Mas, possivelmente, Mbeki tem sido um administrador mais competente.*¹⁶²

O diretor do Centro de Estudos Políticos de Johannesburg observou que Mbeki foi “mais bem-sucedido internacionalmente do que seu antecessor. Ele conseguiu apresentar mais avanços do que Mandela jamais conseguiu”.¹⁶³ O trânsito internacional de Mbeki entre os líderes de países ricos e industrializados e seu discurso voltado para a democracia e para a boa governança - que contrasta com a situação de muitos países africanos - mantiveram forte a figura do presidente sul-africano como porta-voz da política externa não só da África do Sul, mas também do continente. Muito da empatia de Mbeki é originada do conceito de Renascimento Africano, criado por ele e de grande apelo fora do continente.

Döpcke analisa a importância do conceito e do NEPAD na imagem internacional da África do Sul:

*Com o African Renaissance e o NEPAD, os seus inventores pretendem recuperar a iniciativa do discurso da inserção internacional do continente, iniciativa que tinha sido perdida nos anos 1980 junto às instituições financeiras internacionais, aos governos ocidentais e, também, a atores não-estatais, como as ONGs. E conseguiram isso de forma impressionante. A ofensiva diplomática de Mbeki catapultou o NEPAD, em pouco tempo, aos palcos internacionais e agora influencia profundamente o discurso internacional sobre o continente. Ademais, o NEPAD não somente se apresenta como proposta africana, mas também, explicitamente, como uma iniciativa de chefes de governo africanos, negociada com os chefes de governo do Norte, tentando, assim, recuperar a legitimidade dos Estados e dos seus dirigentes de conceituar e dominar o processo político e o discurso da inserção internacional.*¹⁶⁴

Se Mbeki conseguiu manter em certa medida a influência internacional e a ascendência de Mandela, domesticamente o líder sul-africano também

¹⁶² Reed, 2004, p. 2

¹⁶³ White, 2004, p. 4

¹⁶⁴ Döpcke, 2002, p. 146

necessitava de apoio do Parlamento. No contexto da política interna, isso significa conquistar o controle dentro do partido do governo – cuja esmagadora influência no Congresso só aumentou no período pós-apartheid. Em 1999, o controle do ANC sobre o Parlamento cresceu de 63% para 66%. Nas eleições parlamentares seguintes, o partido conquistou 279 vagas, controlando 69% no Congresso.

Segundo Hughes, os antecedentes do Renascimento Africano e do NEPAD já eram defendidos dentro do ANC muito antes do lançamento do programa.

Em termos de definição da agenda de relações internacionais, o congresso do partido de 1997 colocou como prioridades os desafios da globalização, das reformas das instituições multilaterais (em especial o Conselho de Segurança da ONU, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial) e o desenvolvimento da África e da África subsaariana. De interesse especial, o congresso do ANC notou que a visão de um Renascimento Africano, como desenhada pelo relatório do [então] presidente do partido [Thabo Mbeki] formaria uma 'plataforma central para o desenvolvimento do continente'. Essa colocação, já em 1997, era precursora do NEPAD.¹⁶⁵

No encontro de 2000 do Conselho Geral Nacional do partido, no entanto, o ANC demonstrou impaciência com o governo sobre a implementação da sua visão de Renascimento Africano em uma declaração oficial.

Apesar deste trabalho, a organização ainda não desenvolveu um programa abrangente em nossa abordagem sobre a África para apoiar a nossa perspectiva de um Renascimento Africano. Parcialmente, como resultado disso, nós não conseguimos falar com uma voz única e coerente sobre esse assunto. E nem conseguimos desenvolver um programa para a África no qual todas as nossas estruturas possam se engajar. Um esboço de Plano de Ação está sendo discutido atualmente e deve ser finalizado em breve. Há o perigo de que o Afro-pessimismo possa minar as chances reais e positivas de desenvolvimento que estão emergindo na maior parte dos países da África.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Hughes, 2004, p. 26

¹⁶⁶ African National Congress, 2000.

No 51º Congresso Nacional, na cidade de Stellenbosch, em dezembro de 2002, o ANC já se mostrou unido em relação à estratégia do governo. O NEPAD, lançado dois anos antes, foi destacado no encontro como a principal estratégia do país para atacar o problema africano. Hughes nota que a postura do ANC mudou de um encontro para o outro, passando da fase de “crítica pura, para uma de mobilização total para a implementação do NEPAD”.¹⁶⁷ Dali em diante, os documentos e declarações do ANC endossam a posição do presidente Thabo Mbeki.

No entanto, mais importante do que as cobranças ou as manifestações de apoio do ANC ao programa é a forma como o discurso do Renascimento Africano é assimilada por um partido que – apesar de não seguir muitos dos preceitos da esquerda mundial – ainda possuía tradição esquerdista. Em 2000, o ANC foi aceito pela Internacional Socialista. Döpcke analisa os paradoxos do partido do governo:

O Congresso Nacional Africano [o ANC], segundo os analistas de política exterior da África do Sul, teria assumido um forte compromisso com estes valores [democráticos, não-raciais, não-sexistas e de prosperidade], não somente na política doméstica, mas também, sob o manto de African Renaissance, na formulação dos objetivos da política exterior. Entretanto, a mesma ambigüidade que caracteriza a política doméstica do Congresso Nacional Africano – isto é, a tentativa de servir dois constituintes opostos: os trabalhadores e as massas urbanas empobrecidas de um lado e o capital e as empresas multinacionais de outro – reflete-se também no NEPAD, que mistura dois discursos opostos: um radical e africanista e outro liberal e globalista.¹⁶⁸

Se no ANC a visão é quase consensual sobre o NEPAD, é entre atores da sociedade civil que o programa encontra maiores resistências. A visão “dos trabalhadores e das massas urbanas empobrecidas”, as classes referidas por Döpcke, encontra maior resistência no âmbito do Congress of South African Trade Unions, a COSATU – maior entidade sindical do país. Struman aponta que o COSATU, enquanto voz mais forte na oposição ao NEPAD, inicialmente

¹⁶⁷ Hughes, 2004, p. 28

¹⁶⁸ Döpcke in: Guimarães, 2000, p. 150

atacou o programa por “ser orientado para fins neoliberais, como a atração de investimento estrangeiro direto e crescimento baseado em exportações”.¹⁶⁹

Em julho de 2002, o Partido Comunista, partido aliado do ANC no Congresso, também manifestou descontentamento com o NEPAD, somando sua voz ao COSATU.

*O Partido Comunista e os sindicatos também desafiaram o presidente Mbeki e seu famoso plano de renascimento para o continente, classificando o New Partnership for Africa's Development (NEPAD) como "notoriamente vago" e essencialmente uma parceria entre a elite do continente e o ocidente.*¹⁷⁰

Após um encontro com Mbeki, o secretário-geral do COSATU, Zwelinzima Vavi, sinalizou uma suavização do discurso dos sindicatos em pronunciamento no 7º Congresso Nacional da entidade:

*O encontro discutiu o NEPAD. Nós concordamos que enquanto é necessário ter uma iniciativa de desenvolvimento continental, os programas no NEPAD precisam ser fortalecidos. Acima de tudo, as propostas sobre governança precisam garantir uma democracia participatória, dando voz à maioria, o que inclui os trabalhadores organizados. E a proposta sobre a economia precisa procurar formas de fortalecer o poder dos trabalhadores e dos pobres, em vez de tentar apenas facilitar os investimentos privados e estrangeiros. Em nosso encontro em Durban, há duas semanas, o presidente Mbeki respondeu às nossas preocupação concordando com um processo de engajamento que, esperamos, vai superar nossas preocupações sobre os programas atuais do NEPAD e estabelecer estratégias que realmente beneficiarão nosso povo em todo o continente.*¹⁷¹

Apesar de continuar aliado ao governo, o COSATU mantém-se crítico tanto ao NEPAD como ao GEAR, como continuou a pregar em seus documentos internos: “A verdade, no entanto, é que nem o GEAR, nem o NEPAD são programas de desenvolvimento. Eles são, em vez disso, estratégias para atrair o capital estrangeiro para as nossas economias.”¹⁷² Já a voz mais atuante em favor do NEPAD na sociedade civil partiu do NEPAD

¹⁶⁹ Struman, 2004.

¹⁷⁰ McGreal, 2002, p. 42

¹⁷¹ Vavi, 2002.

¹⁷² Cosatu, 2002.

Business Group, uma aliança de 150 empresas multinacionais e locais, formadas em junho de 2002 no Fórum Econômico Mundial.¹⁷³

Sobre o último dos condicionantes internos que marcaram a política externa sul-africana no período pós-apartheid – a reestruturação da burocracia de Estado – o NEPAD não sofreu resistências de instâncias como o Department of Foreign Affairs e o Department of Defense, o que é compreensível dado que o projeto não era de autoria de nenhum dos dois órgãos, mas sim da Presidência, a qual os dois departamentos estão submetidos. Ainda assim, Mbeki se viu diante de uma situação difícil envolvendo a aplicação do NEPAD à política doméstica.

Em 2004, o vice-presidente de Mbeki, Jacob Zuma, foi mencionado em um escândalo de corrupção envolvendo a compra de navios de guerra pelo governo sul-africano no valor de US\$ 6 bilhões. Um ano depois, o assessor financeiro e amigo próximo de Zuma, o empresário durbanense Schabir Shaik, foi condenado a 15 anos de prisão por corrupção devido ao caso, que aconteceu em dezembro de 1999. Zuma não foi formalmente acusado, mas teria recebido ilegalmente de Shaik mais de 1,4 milhão de rands (equivalente a cerca de 190 mil dólares). O juiz do caso chegou a dizer que a relação entre Shaik e Zuma era “informalmente corrupta”. Mbeki sofreu pressão de todos os lados e decidiu, poucos dias após a condenação de Shaik, demitir seu vice-presidente.¹⁷⁴

A saída de Jacob Zuma não foi um passo pequeno para Thabo Mbeki. O ex-guerrilheiro de 63 anos era apontado como sucessor natural de Mbeki para as eleições presidenciais de 2009 e contava com a simpatia de Nelson Mandela. Figura controversa na política sul-africana, Zuma já havia sido citado pela promotoria do país em 2003, que disse ter “muitas evidências” sobre a corrupção do vice-presidente, mas nenhuma prova suficiente para levar o caso aos tribunais.¹⁷⁵ Mesmo depois de sua condenação, Zuma conseguiu manter forte apoio das bases aliadas. Além de um nome forte da esquerda do ANC, com apoio da ala jovem do partido, ele também contava com amplo suporte do aliado Partido Comunista e do gigante sindicato COSATU. Mesmo após o

¹⁷³ Struman, 2004.

¹⁷⁴ Nullis, 2005.

¹⁷⁵ Idem.

escândalo, ele manteve sua função como líder do partido ANC, apesar de ter renunciado como parlamentar. Dois meses depois de sua demissão, o COSATU organizou protestos exigindo que Mbeki restituísse o ex-vice-presidente no cargo. Um dos argumentos do COSATU era que a sucessora de Zuma, Phumzile Mlambo-Ngcuka, também tinha um histórico de corrupção.¹⁷⁶

Zuma mantém-se uma figura forte da política sul-africana e ainda pode concorrer nas eleições de 2009. De acordo com a ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT:

A probabilidade é, portanto, que se o julgamento de Zuma terminar - e ele for absolvido de todas as acusações de corrupção - já em 2007, quando o ANC eleger seu próximo candidato à Presidência, ele conquiste a liderança do partido e, conseqüentemente, todo o país.¹⁷⁷

Seis meses depois de sua demissão por Mbeki, o ex-vice-presidente foi acusado de estuprar a filha de um amigo. Zuma reconheceu ter mantido relações sexuais com ela sem proteção – considerado um péssimo exemplo em um país assombrado pela epidemia da aids - e chocou a opinião pública ao dizer que evitou qualquer chance de contágio de HIV ao tomar “uma ducha” após a relação. Sua absolvição em maio de 2006 – aliado a rumores de que Mbeki conspira contra ele para retirá-lo do cenário político e perpetuar-se no poder – fortaleceram ainda mais a posição de Zuma para 2009.¹⁷⁸

A questão da sucessão política de Mbeki é importante para tanto para seu legado como para o futuro do ANC.

Um dia o ANC vai enfrentar uma oposição mais forte, talvez até dentro dos seus quadros: o partido poderá então vir a se dividir. O melhor legado que o presidente Thabo Mbeki pode deixar, para a África do Sul e para todo o continente, é uma aceitação de boa-vontade de que o ANC não é doutrinado para governar para sempre e que uma oposição robusta é totalmente bem-vinda.¹⁷⁹

A decisão tomada por Mbeki em junho de 2005 teve forte repercussão sobre o NEPAD, já que um dos pilares do programa era justamente a boa governança e combate à corrupção nas instituições sul-africanas. Em editorial,

¹⁷⁶ Economist..., 2005.

¹⁷⁷ Idem.

¹⁷⁸ 'The long...', 2007, p. 89

¹⁷⁹ 'Just lighten...', 2007, p. 81

o jornal britânico elogiou a decisão de Mbeki de demitir Zuma e ressaltou a importância da decisão dentro da filosofia NEPAD.

Seria uma gozação da ambição de toda a África negra de renovação se Thabo Mbeki não tivesse demitido ontem o seu vice-presidente e aparente herdeiro, Jacob Zuma. A África do Sul, a potência regional, é o principal ator da New Partnership for Africa's Development (NEPAD), a estrutura estratégica lançada pela Organização da Unidade Africana, o órgão que antecedeu a União Africana, em 2001. Um dos seus princípios é justamente a boa governança, como requisito básico para paz, segurança e desenvolvimento político e socioeconômico sustentável. Alcançar isso abre o caminho para outras metas do NEPAD, como estabelecer parcerias que mudem as relações desiguais da África com o mundo desenvolvido. É esta relação estará no topo da agenda das nações do G8, quando elas se encontrarem na Escócia, sob a presidência de Tony Blair, em julho.¹⁸⁰

Analistas políticos foram unânimes sobre a mensagem de Mbeki aos países africanos e aos parceiros internacionais do continente e do NEPAD. Aubrey Matshiqi disse: "A mensagem forte de Mbeki sobre boa governança e o combate à corrupção indicam que ele quer liderar dando exemplos." Já o analista Xolela Mangcu ressaltou que a medida de Mbeki teve boa repercussão entre os atores internacionais – principalmente junto aos presidentes dos Estados Unidos, George W, Bush, e o primeiro-ministro britânico, Tony Blair – mas foi mal-recebida internamente por aliados políticos como o COSATU e o Partido Comunista. Mbeki, segundo ele, teria de pagar o preço político de desagradar seus aliados.¹⁸¹

Sinteticamente, podemos mostrar como os quatro condicionantes internos da África do Sul contribuíram para a formação do NEPAD. Ainda que posterior à era Mandela, o plano apresentado por Thabo Mbeki sintetizava a imagem sul-africana projetada internacionalmente por seu antecessor e o discurso de desenvolvimento econômico, com igualdade racial e respeito a direitos humanos. O segundo e o terceiro dos condicionantes internos analisados – a participação maior do Parlamento na política externa sul-africana – revelam um Congresso e o maior sindicato laboral da África do Sul

¹⁸⁰ 'Mbeki's brave...', 2005.

¹⁸¹ 'South Africa...', 2005.

atuando em favor do NEPAD, ainda que não incondicionalmente e com ressalvas à condução do processo. Por último, o NEPAD não gerou conflitos internos entre os departamentos burocráticos que conduzem a política externa sul-africana – como as disputas comuns entre o DFA e o DoD. Mesmo assim, o programa não ficou imune às crises da política doméstica sul-africana, como evidenciou o episódio da demissão do vice-presidente, Jacob Zuma. Pressões internacionais, devido aos mecanismos e ideais propostos pelo NEPAD, forçaram Thabo Mbeki a colocar em risco parte de seu apoio dentro do ANC, da coalizão com o Partido Comunista e dos sindicatos trabalhistas.

4.3.2 NEPAD E OS FATORES EXTERNOS

Já avaliamos anteriormente a forma como o NEPAD foi recebido no âmbito internacional, em instâncias como o G8 e a UA. Entre os países ricos, o NEPAD provocou reações positivas, sobretudo da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, que concordavam com a relação que o programa faz entre desenvolvimento econômico e democracia. A aceitação do programa entre os países industrializados não foi incondicional e sem desconfianças, como indica o jornal britânico *The Guardian*.

Blair é, afinal de contas, o melhor vendedor no ocidente do famoso plano africano de renascimento. Apesar de sua insistência junto a George W. Bush e junto à maior parte dos líderes da União Européia para que apoiem a New Partnership for Africa's Development não ter sido um sucesso estrondoso, pelo menos o programa continua na agenda dos países ricos.

Se entre os países do G8 e da Europa, houve aceitação com ressalvas, na UA o programa provocou por vezes o antagonismo direto de alguns países, como a Líbia, que buscavam conduzir o NEPAD para um rumo diferente do Renascimento Africano proposto por Mbeki.

Nesta parte, trataremos de duas situações que surgiram como desafios ao programa e ao governo sul-africano. Primeiro há a questão da República Democrática do Congo, uma das questões africanas que dividiu os países do

continente e colocou à prova a diplomacia de Pretória, despertando críticas inclusive de aliados da África do Sul. Em seguida veremos como a África do Sul e o NEPAD lidaram com as eleições no Zimbábue. Este item é importante por expor contradições da política externa de Pretória exatamente na África Subsaariana, âmbito de maior influência da África do Sul. Por fim, veremos algumas críticas de fundo feitas ao programa, que mostram alguns dos limites externos impostos ao NEPAD pelo cenário internacional. Estas situações expõem, na nossa visão, os limites externos de atuação da diplomacia da África do Sul e remetem a algumas questões já tratadas no segundo capítulo.

Em 2002, o NEPAD debruçou-se sobre a questão da República Democrática do Congo. Depois de mais de 30 anos sob o regime de Mobuto Sese Seko – período em que o país, rebatizado de Zaire, serviu de plataforma de combate à Angola comunista, sob a influência dos Estados Unidos – a República Democrática do Congo foi invadida em 1997 por rebeldes apoiados pelo governo de Ruanda. A chegada de Laurent Kabila ao poder dividiu não só o país, como também os seus vizinhos africanos. De um lado, Ruanda e Uganda financiavam os rebeldes, que tomaram a capital Kinshasa. Do outro, Angola, Namíbia e Zimbábue apoiaram Kabila.¹⁸² A guerra civil no Congo tomou dimensões de conflito internacional.

A guerra arrasou os potenciais econômicos da República Democrática do Congo, uma nação com as dimensões da Europa Ocidental dotada de vastas riquezas minerais. Estima-se que até 2002, dois milhões de pessoas estivessem refugiadas e vivendo em condições de extrema pobreza. De acordo com números das Nações Unidas, ao longo de seis anos, três milhões de pessoas teriam morrido em conflitos entre os Estados da federação. O PIB per capita anual caiu para US\$ 120 e a maior parte da população consumia menos de dois terços das calorias necessárias para sobrevivência saudável. O país conseguiu atingir recordes negativos inferiores aos 32 anos de regime de Sese Seko, algo que parecia impossível até mesmo para os padrões da África Central.¹⁸³

¹⁸² 'Country profile'.

¹⁸³ Clayton, 2002, p. 4

A República Democrática do Congo tornou-se um teste para a diplomacia da África do Sul e para o NEPAD. Apesar do consenso na África de que as raízes do conflito estavam no ocidente – em especial na pobre condução política feita por França, Bélgica e Estados Unidos – o governo de Pretória pregou uma “solução africana para os problemas africanos”. Em abril de 2002, a África do Sul convocou os países envolvidos na região para negociar a paz no Congo. O encontro foi um fracasso e levou a uma cúpula entre presidentes de Ruanda, Uganda e Quênia, que criticaram o NEPAD como um mecanismo ineficiente para solução do conflito.

Desde sua queda, os vizinhos do Congo - os mesmos países que estão pregando as condições de boa governança estabelecidas pelo NEPAD - estão fazendo banquete na carcassa do seu vizinho. Angola, Burundi, República Centro-Africana, Sudão, Chade, todos são acusados de explorar o conflito [...] A razão para a cúpula é o medo de que grande parte do dinheiro do NEPAD seja destinado para o sul da África, devido, em parte, aos elos da iniciativa com o presidente Mbeki, e recursos estariam sendo insuficientes no leste e centro da África, bem como no Cabo da África. A cúpula passou pouco tempo discutindo o estabelecimento de formas transparentes e responsáveis de governança aberta, o fim dos abusos de direitos humanos, o progresso democrático, a introdução de reformas liberais ou políticas econômicas firmes, e como pôr fim imediato aos conflitos da região - todas as condições fundamentais do NEPAD.¹⁸⁴

A pressão sobre o NEPAD era grande, na questão do Congo, como mostra o artigo do Financial Mail.

Quaisquer que sejam as chances de sucesso do NEPAD, elas dependem de uma resolução do conflito na República Democrática do Congo. Se não houver isso, assistam ao NEPAD se esvaír. Isso explica as preocupações do presidente Thabo Mbeki.¹⁸⁵

Em 30 de julho de 2002, os países africanos – sob o comando novamente da África do Sul – finalmente chegaram a um acordo sobre a paz no Congo e um acordo de paz foi assinado entre o país e Ruanda. O vice-

¹⁸⁴ Idem.

¹⁸⁵ 'Congo peace...', 2002, p. 5

presidente sul-africano foi rápido em indicar o NEPAD e a UA refundada como os atores vitais no processo de paz.

O acordo entre Ruanda e Congo é uma declaração de que, como africanos, estamos corretos em nossa convicção de que a UA e seu New Partnership for Africa's Development representam um novo e extraordinário começo para um continente que, por séculos, foi conhecido por nada além de subjugação, humilhação e sofrimento agudo.¹⁸⁶

A liderança de Mbeki no continente e a força do NEPAD foram colocadas à prova na questão da República Democrática do Congo. O acordo não trouxe a pacificação imediata do país, mas abriu caminho para um processo de restabelecimento da democracia, concluído em junho de 2006, com a eleição direta de Joseph Kabila.¹⁸⁷ Para Mbeki e para o NEPAD, os frutos foram maiores, segundo a revista *The Economist*.

E seu país está se tornando uma presença cada vez mais constante no continente. Mbeki preside a União Africana, a resposta da África à União Européia, e é também o cérebro por trás da New Partnership for Africa's Development, um plano ambicioso para atrair mais capital e investimentos. No ano passado, a pedido de Nelson Mandela, ele enviou o vice-presidente, Jacob Zuma, e um batalhão de soldados para uma missão de paz no Burundi, e ofereceu mais 1,5 mil soldados a forças de paz da ONU no leste do Congo. Sob Mandela, a África do Sul rompeu sua isolamento na África; sob Mbeki, ela engajou-se ativamente.¹⁸⁸

Mas o país que mais colocou o NEPAD a teste foi o Zimbábue, de Robert Mugabe. Em março de 2002, em meio à violência e a fraudes, Mugabe venceu as eleições presidenciais que, segundo o professor James Hamill, do departamento de Política da universidade britânica de Leicester, “marcou a longa trajetória do Zimbábue rumo ao despotismo”.¹⁸⁹ Apenas o segundo presidente da história do Zimbábue, Mugabe chegou ao poder em 1980, onde se perpetua até hoje, com mais de 80 anos. O pleito de 2002 foi o mais controverso da história do país e um dos mais contestados do continente africano pós-descolonização. Mugabe derrotou Morgan Tsvangirai, do

¹⁸⁶ 'Politics...', 2002. p. 5

¹⁸⁷ Doyle, 2006.

¹⁸⁸ 'In Mandela's...', 2002, p. 43

¹⁸⁹ 'South Africa and Zimbabwe', 2002, p. 4

Movimento por Mudança Democrática, por 56% a 42%, em uma eleição marcada pela violência contra os eleitores e por manipulação dos resultados.

O problema do Zimbábue enfureceu os líderes do ocidente, que decidiram colocar a África do Sul e o NEPAD à prova. A resposta do primeiro-ministro da Grã-Bretanha, Tony Blair, veio na cúpula dos chefes de Estado da Commonwealth. Na ocasião, o encontro dos líderes dos países que formavam o antigo Império Britânico decidiu formar uma comissão para analisar a situação do Zimbábue.

Mbeki está acostumado a conseguir tudo do seu jeito, pelo menos dentro do ANC, e de ser a pessoa mais esperta dentro da sala. Ele ficou claramente espantado com a recepção hostil que suas visões tiveram, particularmente do primeiro-ministro britânico, Tony Blair, que deixou bem claro que se Mbeki quiser que o ocidente despeje dinheiro em seu New Economic Programme for African Development, ele terá de defender a democracia na África, não apenas nos países vizinhos. Ele foi manipulado quando a Commonwealth Heads of Government Meeting [Cúpula de Chefes de Governo da Commonwealth, ou CHOGM] espertamente deixou a questão [do zimbábue] para ser decidida por um comitê de três - o primeiro-ministro da Austrália, John Howard, o presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, e Mbeki, deixando portanto bem claro para os dois africanos que decidam: ou Mugabe ou o NEPAD, mas não ambos. A reação vulcânica de Mbeki no sítio do ANC na Internet foi ira contra os defensores da "supremacia branca", dentro da Commonwealth, que, segundo ele, estão tentando humilhar e insultar os negros.¹⁹⁰

Mbeki foi amplamente criticado tanto pela imprensa como pela comunidade internacional por resistir em condenar Mugabe. No entanto, elos tradicionais entre os dois países e preocupações práticas sobre o futuro pesavam na decisão de Mbeki. Apesar de não serem próximos um do outro na época do apartheid, Mugabe e Mbeki estão ligados à história da luta contra o domínio branco no continente. Mugabe era um dos expoentes mais fortes dos Estados da Linha de Frente (Front Line States). Além do elo com o ANC, uma preocupação de ordem prática chamava a atenção da África do Sul. Um conflito político no Zimbábue provavelmente desembocaria em uma escalada

¹⁹⁰ Johnson, 2002, p. 7

de violência, levando milhares – talvez milhões – de refugiados diretamente para a África do Sul.¹⁹¹

Com essas considerações em mente, Mbeki partiu para a estratégia que ficou conhecida como “quiet diplomacy” (ou “diplomacia silenciosa”). Ao lado do presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, tentou negociar diretamente com Mugabe uma nova eleição no Zimbábue, com maior respeito a valores democráticos. Mbeki, que já ouvira promessas de Mugabe antes, saiu do encontro em Harare sem novas garantias. Poucos dias depois do encontro, uma nova onda de violência do governo contra os opositores do partido Zanu-PF irrompeu no Zimbábue.

Mas, no final, Mbeki viu Mugabe solitariamente destruir o seu sonho. Os americanos e os britânicos deixaram claro que a África do Sul estava sendo condescendente com Mugabe e que o NEPAD estava morto na praia.¹⁹²

No final, a África do Sul decidiu por condenar o Zimbábue no âmbito da Commonwealth. Em termos práticos, a condenação não mudou a situação política interna do país. Mas o governo de Pretória conseguiu realizar seu objetivo de manter-se fiel ao discurso do NEPAD sem comprometer o apoio dos atores africanos. Cinco anos depois, Mugabe ainda é um dos obstáculos do Nepad, e Mbeki e sua “diplomacia silenciosa” continuam sob a pressão de influir mais diretamente no país vizinho. Recentemente, o Zanu-PF voltou à carga contra a oposição, promovendo atos de violência contra o principal político anti-Mugabe, Morgan Tsvangirai. Em entrevista à agência de notícias All Africa, Thabo Mbeki mantém a mesma linha da “diplomacia silenciosa”:

O presidente Mugabe e sua liderança dentro do partido Zanu-PF acreditam que eles estão conduzindo um país democrático dentro de um sistema democrático. É por isso que você tem uma oposição eleita e observadores eleitorais e é por isso que é possível para o [partido de oposição] MDC conquistar Harare e Bulawayo nas eleições municipais. O governo destas duas grandes cidades é do MDC. Você sabe disso, e é do interesse do Zimbábue manter um sistema democrático, que significa que as pessoas devem se submeter de forma freqüente e regular a eleições. E, portanto, essa noção de que haverá uma tentativa de se manter no poder fora dos processos políticos permitidos, eu não acredito nela.

¹⁹¹ 'Mbeki sacrificed...', 2002, p. 17

¹⁹² Idem

*Você pode questionar se, de fato, estas eleições são livres e justas e tudo isso. Então, a posição que todos nós, enquanto região, tomamos é a seguinte: vamos dialogar com o povo no Zimbábue para se certificar que eles criem essas circunstâncias para que as eleições sejam genuinamente livres e justas.*¹⁹³

Apesar de provocarem reações distintas – com a questão da República Democrática do Congo angariando maior e o Zimbábue despertando críticas – as duas situações analisadas aqui reforçaram uma crítica comum ao NEPAD, de que o programa seria um mero “talking shop” (ou, em tradução livre, “ponto de discussão”), ou seja, serviria apenas para líderes africanos conversarem sobre seus problemas, em vez de funcionar como um órgão para ações e decisões. Até os criadores do plano concordam com essa crítica. O próprio Mbeki reconheceu isso em entrevista ao jornal britânico Financial Times, em 2005: “Nós acreditamos que tudo anda um pouco lentamente. Você descobre depois que a capacidade para fazer um planejamento detalhado não existe, ou é muito pequena. Então, nada acontece.”¹⁹⁴ O ex-presidente do Senegal, Abdoulaye Wade, foi mais longe: “Sempre que sou perguntado sobre o que fizemos, são só reuniões, reuniões e reuniões. Vamos acelerar o desenvolvimento dos projetos para que eu possa os ver enquanto ainda estou vivo.”¹⁹⁵

Desde a sua criação, dois projetos de maior visibilidade foram conduzidos pelo NEPAD. Um deles era a modernização e informatização de escolas secundárias, dentro de um programa de tecnologias de informação e comunicações. Escolas em 15 países africanos foram modernizadas com microcomputadores, scanners, modems e outros equipamentos eletrônicos usados na educação. Outro projeto, ainda em andamento, é a construção de linhas de transmissão para dividir o poder hidroelétrico da República Democrática do Congo com os demais países do continente. A medida de integração da matriz energética, no entanto, ainda caminha lentamente.¹⁹⁶ O principal atrativo do programa – o sistema de peer review – nunca conseguiu obter a força imaginada inicialmente.

¹⁹³ Interview with President Mbeki - From All Africa

¹⁹⁴ Gowers; Reed; White, 2005, p. 14

¹⁹⁵ Knipe, 2005, p. 12

¹⁹⁶ Idem.

*Um elemento fundamental na sua constituição é o processo de peer review, sob o qual os países poderão avaliar a performance um do outro. Céticos ressaltam que os países que se candidataram para o peer review são exatamente aqueles que têm pouco medo deste exercício, enquanto outros que evitam o processo são justamente os que carecem de uma avaliação.*¹⁹⁷

O professor do Departamento de Estudos Políticos da Universidade da Cidade do Cabo, Danga K. Mughogho, vê no NEPAD os mesmos erros cometidos por outras instituições multilaterais africanas no passado:

*O NEPAD é uma idéia excelente, mas seu tempo já passou há anos. Se a União Africana é o objetivo que estamos tentando alcançar, então o NEPAD é a estrutura que vai garantir que a União Africana não acabe como a sua mal-sucedida antecessora. Eu prevejo um grande problema, no entanto: o povo da África não foi consultado sobre o que eles querem com uma União Africana [...] Pelo mesmo motivo, os líderes da África não receberam a permissão dos africanos comuns sobre as suas idéias integracionistas, eu apostaria dinheiro na previsão de que a União Africana e o NEPAD vão tomar o mesmo rumo da Organização da Unidade Africana: lugar algum.*¹⁹⁸

Além das críticas sobre seus avanços tímidos, o NEPAD também era alvo em sua concepção, acusado – principalmente entre movimentos anti-globalização – de estar ligado a organismos internacionais neoliberais, como escreve BOND.

*Críticos da esquerda alegam que o NEPAD é um projeto subimperialista, influenciado por um time de “parceiros” que ajudaram a desenvolvê-lo em 2000 e 2001. O NEPAD só surgiu após extenso diálogo com: 1) o presidente do Banco Mundial e o diretor do Fundo Monetário Internacional (FMI), em novembro de 2000 e fevereiro de 2001; 2) executivos de grandes multinacionais e líderes de governos de países industrializados, durante o Fórum Econômico Mundial de Davos, em janeiro de 2001; 3) líderes do G8, em Tóquio, em julho de 2000, e em Gênova, em julho de 2001; e 4) o presidente da União Européia e presidentes e premiês de diversos países do norte, entre 2000 e 2001.*¹⁹⁹

¹⁹⁷ Idem.

¹⁹⁸ Mughogho, 2003. p. 12

¹⁹⁹ Bond, 2006, p. 104

Apesar das críticas, o NEPAD mantém-se firme na estrutura organizacional regional do continente africano e ainda está no topo da lista de prioridades da política externa sul-africana. Pretória não abandonou o discurso do Renascimento Africano, que propõe soluções africanas aos problemas do continente, nem desistiu de relacionar a boa governança e os preceitos democráticos ao avanço e desenvolvimento econômico justo. Em novembro de 2006, durante o lançamento do relatório de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na Cidade do Cabo, Thabo Mbeki defendeu o programa.

Como sabemos, a África está trabalhando para responder aos muitos desafios que se apresentam no continente através do programa NEPAD, dentro do âmbito da União Africana. O NEPAD tenta engajar diferentes setores para mobilizar recursos externos e internos que possam contribuir para a regeneração do nosso continente e a expansão do espectro humano que estas capacidades possam acarretar.²⁰⁰

Como abordamos aqui, a maior parte dos condicionantes internos que formam a política externa sul-africana estimulam a adoção do NEPAD pelo continente. O programa sintetiza a noção de Renascimento Africano proposta por diversos atores políticos do país, sobretudo pelo ANC e pela própria Presidência. Fora do país, no entanto, limites externos impedem o NEPAD de transformar-se em uma causa universal. Entre os países mais ricos, há aceitação do discurso, porém desconfiança de que possa ser colocado em prática. Neste item, não só os países do continente africano são objetos de questionamento entre líderes dos países industrializados e possíveis investidores internacionais, mas também a própria África do Sul, como evidenciou o caso do Zimbábue. Além disso, o NEPAD ainda não recebeu apoio de amplos segmentos da sociedade africana. O programa sofre resistência de nações que possuem alguma influência regional no continente, como a Líbia e o Zimbábue.

²⁰⁰ Mbeki, 2006.

CAPÍTULO 5

Conclusão

Procuramos demonstrar neste trabalho como se formou a política externa da África do Sul no período que se estende do fim do apartheid aos dias de hoje. O objetivo geral era encontrar, através de revisão bibliográfica, os condicionantes internos e limites externos da diplomacia de Pretória no período. Para tal tarefa, o marco teórico utilizado foi a teoria dos jogos de dois níveis, de Robert Putnam, que associa a formação de uma política externa à interação do Estado em dois “tabuleiros”: no nível I, o internacional, o Estado atua conforme a balança de poderes e os preceitos da teoria realista das relações internacionais. No nível II, o doméstico, acontece o “jogo da ratificação”, em que o governo busca o apoio de agentes da sociedade para suas práticas externas.

Os condicionantes internos que extraímos da revisão bibliográfica foram quatro, Primeiro, existe a ascendência de Nelson Mandela – e, posteriormente, a grande influência do Executivo nas decisões de política internacional, uma das heranças de Mandela no governo. Segundo, há a maior participação do Parlamento nas decisões de diplomacia do governo, com especial atenção para o ANC – partido que esteve marginalizado na era do apartheid, e que assumiu um controle quase absoluto do Congresso a partir de 1994. Terceiro, os setores da sociedade civil organizada também ganharam maior responsabilidade na formulação da política externa, sobretudo setores organizados como o laboral, na figura da Congress of South African Trade Unions (Cosatu). Por fim, há um reordenamento da burocracia estatal no tocante às relações externas, com disputas de poder entre o Departamento de Assuntos Exteriores (Department of Foreign Affairs, ou DFA, em inglês) e Departamento de Defesa (DoD, em inglês).

No cenário externo, existe a recondução da África do Sul ao papel de líder continental, com especial influência sobre a África Austral. O país passa a atuar em órgãos multilaterais da qual foi excluída e é chamado a agir em órgãos como a Organização para Unidade Africana – posteriormente na União Africana –, na Southern African Development Community (SADC) e na união aduaneira Southern African Customs Union (SACU), entre outros. Essa liderança é constantemente colocada a teste nas questões centrais, sobretudo em conflitos de segurança e de democracia, como demonstram os episódios da República Democrática do Congo e do Zimbábue. Barber descreve o novo mundo que a nova África do Sul encontrou:

O fim do apartheid foi visto como um triunfo do bem sobre o mal, e, mais ainda, como um triunfo no qual a comunidade internacional poderia dividir a glória. Mandela reiterou este ponto ao declarar publicamente sua apreciação do esforço internacional, e ele sublinhou esta importância contínua em suas extensas viagens, depois de sua libertação e como presidente do país. O mundo que Mandela encontrou, no entanto, era muito diferente daquele que prevaleceu durante seu longo período na prisão, e as mudanças tiveram impacto direto na África do Sul. [...] Na África do Sul, o primeiro impacto causado pela mudança externa foi a criação de condições nas quais os principais protagonistas (o ANC e o governo branco) concluíram que seus principais interesses seriam servidos por negociações, e não por violência contínua. Essas visões foram reforçadas por esperanças de uma Nova Ordem Mundial. [...] Neste sentido, a nova África do Sul era uma filha de uma ordem mundial em plena mudança.²⁰¹

O discurso de Mandela – que elencava, entre seis fatores, o respeito aos direitos humanos no centro das relações internacionais e o desenvolvimento econômico dos países da África – foi colocado constantemente à prova por aliados e rivais da África do Sul em um cenário internacional de desconfiança.²⁰²

Passada a enumeração dos condicionantes internos e a delimitação do cenário externo, nosso trabalho analisou o impacto desses fatores em um fenômeno relevante da diplomacia de Pretória. O caso escolhido foi o lançamento do New Partnership for Africa's Development (NEPAD). Uma das

²⁰¹ Barber, 2004, p. 197

²⁰² Mandela, 2003, p. 86

dificuldades deste trabalho foi a de determinar variáveis matematicamente mensuráveis, em um tema de diplomacia baseado estritamente em ideais de desenvolvimento e de unidade política. Foi preciso buscar em fontes primárias – como documentos, discursos e, sobretudo, recortes de imprensa – as bases para a análise dos fatores escolhidos. Buscamos verificar como a imprensa e os documentos retrataram os condicionantes internos que levaram à criação do Nepad e os limites externos que o programa de Pretória encontrou no momento de sua implementação internacional. Além disso, nos baseamos na revisão bibliográfica de especialistas que também se debruçaram sobre o tema.

Internamente, ficou evidente que a ascendência da figura de Nelson Mandela, e posteriormente da Presidência sobre as questões de política internacional – um dos condicionantes internos levantados na revisão bibliográfica – foi de extrema importância para a fundação do NEPAD. Evidentemente, o programa é posterior à era Mandela, logo o condicionante a ser analisado deve ser o da herança de Mandela. Uma dessas heranças, segundo Greg Mills e Alden e Le Pere, é o fortalecimento da Presidência nas questões de relações internacionais. Como mostra a literatura consultada, o NEPAD nasceu do gabinete da Presidência e de consultas feitas diretamente por Thabo Mbeki, com pouca participação do Departamento de Assuntos Exteriores. Essa é a principal evidência que encontramos do impacto deste condicionante na formação do NEPAD, lembrando que por se tratar de um fator de difícil mensuração, não é possível quantificar a importância deste condicionante. No entanto, a ampla bibliografia – tanto nas fontes primárias, como nas análises de especialistas – indica que o NEPAD tem sua força por sintetizar idéias criadas por Mandela e Mbeki, e que o forte simbolismo dos dois na luta pelo apartheid e na recriação da África do Sul tem um impacto que não pode ser desprezado na formação da diplomacia de Pretória.

Outro condicionante interno de importância que surge na formação da diplomacia – e, conseqüentemente, no NEPAD – é a participação do Congresso democraticamente eleito, o que significa na prática, uma maioria ampla do ANC nas questões do Legislativo. O presidente do país é também o líder do partido. A análise de documentos e pronunciamentos do partido durante o governo de Thabo Mbeki mostra uma certa resistência e

desconfiança em relação ao NEPAD logo no momento de sua concepção. Alguns autores procuram traçar, no passado do ANC, vestígios de um esquerdismo que condenariam iniciativas supostamente pró-mercado e neoliberais (como alega o autor Patrick Bond, por exemplo). De fato, a composição da aliança de governo no Parlamento inclui forças de esquerda dentro do ANC e o Partido Comunista da África do Sul (SACP, em inglês). Estes elementos, no entanto, não chegam a formar uma maioria dentro do ANC, que se mantém ao lado do governo nas questões do NEPAD. Logo, outro condicionante interno analisado neste trabalho colabora com a política externa de Pretória.

O terceiro condicionante interno analisado é um pouco mais complexo, pois trata da participação de diversos setores da sociedade na elaboração da diplomacia e do NEPAD. Entre os mais ativos e organizados, estão os trabalhadores sob o manto da COSATU. Apesar de não retirar seu apoio ao governo, o sindicato se mantém crítico ao programa. A resistência, mais retórica do que formal, não chega a afetar a condução do programa. Por fim, o último condicionante interno – a disputa entre burocracias estatais por poder na formação da política externa – praticamente não se vê presente na formação do NEPAD, uma proposta da Presidência, que está acima de todos os escalões.

Um episódio relevante para o NEPAD e para a África do Sul, que afeta mais de um condicionante elencado neste trabalho, é a demissão do vice-presidente Jacob Zuma. Como vimos, o escândalo de corrupção envolvendo o vice de Thabo Mbeki colabora para uma maior divisão dentro do ANC e da aliança que sustenta o governo no Parlamento. Além disso, tem repercussão dentro da COSATU, um dos atores da sociedade civil. Mas o mais importante, é que o programa serve para colocar pressão internacional sobre Thabo Mbeki, que se vê obrigado a agir internamente. É praticamente a realização do jogo em dois níveis, em que Mbeki precisa conduzir sua política “em dois níveis”: a pressão no nível I de Robert Putnam, o internacional, gera uma ação no nível II, o doméstico. Mesmo que essa ação na política interna possa comprometer, em certa medida, “o jogo de ratificação” que funciona dentro do nível II. Como o

processo envolvendo Jacob Zuma ainda não foi concluído, a comunidade internacional observa atenta as futuras movimentações.

Externamente, o NEPAD é colocado em prova por dois episódios mais expressivos, também levantados por meio de documentos oficiais e de notícias na imprensa. Por um lado, há o teste na República Democrática do Congo, em que a África do Sul é chamada para pôr em prática sua liderança no continente, tarefa na qual ela apresenta relativo sucesso. O processo de pacificação no Congo leva o país às suas primeiras eleições democráticas em mais de três décadas. Ainda assim, o sucesso é relativo, já que o país continua dividido entre Joseph Kabila e Jean Pierre Bemba, e que a violência não tenha sido de toda abolida.

Mais controverso, no entanto, é o papel da África do Sul frente ao Zimbábue, de Robert Mugabe. A comunidade internacional continua colocando pressão sobre Thabo Mbeki, e já considera sua falta de ação contra Mugabe e seu Zanu-PF um calcanhar de Aquiles da diplomacia de Pretória e, conseqüentemente do NEPAD. Assim como no episódio envolvendo Jacob Zuma, este caso segue em aberto.

Além dos dois limites externos – apontados aqui esquematicamente – o NEPAD sofre críticas diversas. Alguns o consideram um programa neoliberal e uma aplicação do Consenso de Washington no continente africano, como faz Patrick Bond, que usa o termo “subimperialista” para classificar o NEPAD e a política externa da África do Sul em geral. Essa visão, como vimos, tem respaldo dentro de atores da sociedade civil sul-africana, bem como junto a setores da aliança do governo no Congresso. Outros, como os líderes dos países industrializados, vêem o NEPAD como um esforço grande de retórica, mas de poucos resultados práticos. Apesar desta crítica, as nações do G8 seguem com apoio incondicional à iniciativa de Pretória, já que o princípio de ligação entre democracia e desenvolvimento é um dos pilares da diplomacia européia e americana para o continente. Por fim, há críticas gerais – essas inclusive aceitas e sublinhadas pelo próprio idealizador do NEPAD, o presidente Thabo Mbeki – de que o programa avança muito lentamente, e de que não produziu projetos concretos. De fato, fora um projeto de informatização

de escolas e um esboço de uma matriz energética na África Central, poucos foram os resultados do aparato burocrático montado pelos líderes africanos.

Sinteticamente são esses os resultados que este trabalho apresentou. Grande influência de três condicionantes internos na elaboração do NEPAD – a ascendência de Mandela (e força da Presidência nas questões diplomáticas), participação do Congresso nas decisões e ação da sociedade civil. Dentro destes três âmbitos, o governo Thabo Mbeki disputa o “jogo da ratificação”, como Putnam caracterizou as ações do governo no nível doméstico. Externamente, o NEPAD é colocado à prova tanto por países industrializados como por nações do próprio continente africano, como levantamos nos casos específicos já citados.

Podemos aqui, fazer eco às conclusões tiradas por outros autores sobre a política externa sul-africana. Alden e Le Pere, que analisaram exatamente a política externa de Nelson Mandela e Thabo Mbeki, assinalam:

Enquanto Mandela mirou em alvos específicos na medida em que eles apareceram, a administração atual [de Thabo Mbeki] tomou como tarefa retrabalhar as instituições internacionais e práticas em consonância com as novas normas de soberania que estão emergindo principalmente do Norte. Ao mesmo tempo, a África do Sul tenta reconfigurar sua política externa para refletir um novo sentido de sua própria identidade como um Estado líder na África, com objetivo de atingir uma nova arena para seu ativismo na África continental e reconstruir a constuição global entre os Estados do Sul. As ambições de Pretória estão voltadas para reformar as instituições e, finalmente, as normas que governam o sistema internacional, enquanto afirma as posições da África do Sul dentro desta estrutura Estado-cêntrica de subsistemas (a África e o Sul) que é, em geral, hostil às imposições de normas que desafiam a soberania. Esta é a raiz dos desafios enfrentados pela diplomacia da África do Sul.²⁰³

Greg Mills identifica os pilares que conduzem a política sul-africana a partir de Thabo Mbeki:

Os objetivos refletem o conceito de Thabo Mbeki de política externa da África do Sul baseada em dois ramos – uma no mundo desenvolvido e outra no mundo em desenvolvimento. Logo, o governo parece disposto a ligar política exterior a necessidades e valores

²⁰³ Alden e Le Pere, 2004, p. 75

domésticos, com o objetivo de reestruturar sua burocracia em torno de metas definidas. [...] No caso da África do Sul, isso parece ser alcançado com um foco em duas áreas estratégicas: primeiro, encorajando a paz global, a estabilidade regional e o desenvolvimento na África Austral e, em segundo lugar, assegurando melhorias em investimento e relações comerciais em todo o mundo.²⁰⁴

Este trabalho teve como ambição traçar um período relativamente amplo das relações exteriores da África do Sul. É importante lembrar que muitos dos preceitos teóricos de Robert Putnam foram testados em períodos mais curtos e em casos menos abrangentes. Esta pesquisa agregou diversos temas de relações exteriores dentro de sua análise – desde aspectos de segurança, a comércio exterior, passando por política regional africana. De fato, um trabalho com demarcações tão amplas sofre de limitações e carências óbvias.

Para superar essas limitações, procuramos testar a teoria de Robert Puntam com o maior rigor metodológico possível e aproveitando a ampla literatura já disponível sobre o assunto. Se por um lado, os fatores e variáveis foram levantados com auxílio imprescindível de levantamentos bibliográficos, esses preceitos de outros autores foram ratificados ou confrontados com fatos históricos – procurados em documentos, discursos e imprensa.

Este trabalho contribui tão somente como um exercício da teoria do jogo de dois níveis sul-africano e para esquematização de diversos condicionantes e fatores externos. Acreditamos que a partir deste levantamento, outras questões sul-africanas possam ser observadas com maior cuidado e minúcia. Na introdução, levantamos algumas questões que despertaram a curiosidade científica para este trabalho – entre elas a cooperação Sul-Sul e o Fórum Trilateral Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). Os próprios presidentes de Brasil e África do Sul já fizeram comparações entre o projeto sul-africano do NEPAD para o continente africano e a iniciativa do Mercosul como forma de integração e promoção de desenvolvimento na América do Sul.²⁰⁵

Esperamos que esta síntese de fatores que formaram a diplomacia de Pretória e a forma como eles influenciaram o programa New Partnership for

²⁰⁴ Mills, 2000, p. 302

²⁰⁵ MBEKI TO ATTEND...,2002, p. 12

Africa's Development possam indicar referências para pesquisas que eventualmente respondam às inquietações levantadas na introdução.

BIBLIOGRAFIA

- **Livros**

ALDEN, Chris. LE PERE, Garth. **South Africa's Post-apartheid Foreign Policy: From Reconciliation to Revival?** 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004. 120 p.

BARBER, James. **Mandela's World: the international dimension of South Africa's political revolution.** 1. ed. Athens: Ohio University Press, 2004. 214 p.

BOND, Patrick. **Talk Left, Walk Right: South Africa's Frustrated Global Reforms.** London: International Specialized Book Services, 2006. 302 p.

COOPER, A.; HIGGOT, R.; NOSSAL, K.R. (1993). **Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order,** Vancouver: UBC Press, 1993. 241 p.

DAVENPORT, T. R. H. **The Birth of a New South Africa (Joanne Goodman lectures).** 1. ed. London: University of Toronto Press, 1998. 104 p.

EVANS, Peter B. **Double-edged diplomacy international bargaining and domestic politics.** Berkeley: University of California Press, c1993. 496 p.

GEORGE, Alexander L. **Case studies and theory development in the social sciences.** Cambridge: MIT Press, 2004. 62 p.

GUIMARÃES, Samuel P. (org.). **África do Sul: Visões Brasileiras.** Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, 2000. 322 p.

HENTZ, James. **South Africa and the Logic of Regional Cooperation.** Indiana: Indiana University Press, 2005. 256 p.

HUGHES, Tim. **Harmony and Discord in South African Foreign Policy Making.** Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. 177 p.

MENDONÇA, Hélio Magalhães. Política Externa da África do Sul (1945-1990). In: GUIMARÃES, Samuel P. (org.). **África do Sul: Visões Brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, 2000. 322 p.

MILLS, Greg. **The Wired Model**. 1. ed. Londres: Tafelberg Publishers, 2000. 520 p.

MORAVCSIK, A. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS, Peter B. **Double-edged diplomacy international bargaining and domestic politics**. Berkeley: University of California Press, 1993. 496 p.

NEL, Philip. WESTHUIZEN, Janis van der. **Democratizing Foreign Policy? Lessons from South Africa**. Lanham: Lexington Books, 2003. 225 p.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games. In: EVANS, Peter B. **Double-edged diplomacy international bargaining and domestic politics**. Berkeley: University of California Press, 1993. 496 p.

SPENCE, J.E. The New South African Foreign Policy: Incentives and Constraints. In: TOASE F.H.; YORKE, E.J. **The New South Africa: Prospects For Domestic And International Security**. Londres: Palgrave Macmillan, 1998. 232 p.

TILLY, Charles apud GEORGE, Alexander; BENNETT, George. **Case studies and theory development in Social Sciences**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2005. 334 p.

TOASE F.H.; YORKE, E.J. **The New South Africa: Prospects For Domestic And International Security**. Londres: Palgrave Macmillan, 1998. 232 p.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to methods for students of political science**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997. 92 p.

- **Artigos de jornais, documentos e periódicos**

ABRAHAM, Graham. AFRICA, THE TRAGEDY; AFRICA, THE CHALLENGE - NEPAD AND THE NEW HUMANITARIAN AGENDA. Genebra: 2003.

Disponível em:

<[http://www.help.cicr.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/5WVJ28/\\$File/IRRC_85_2_Abraham.pdf](http://www.help.cicr.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/5WVJ28/$File/IRRC_85_2_Abraham.pdf)>. Acesso em: abr. de 2007

AFRICAN NATIONAL CONGRESS. National General Council Mid-Term Report and Review. Pretoria: 2000. Disponível em:
<<http://www.anc.org.za/ancdocs/ngcouncils/docs2000/section3a.html>> Acesso em: abr. 2007

BRAID, Mary. A NEW MAN FOR A NEW HARD ERA. **Independent On Sunday**, Londres, 21 dez. 1997, p. 18

BRODERICK, J. The United States and South Africa in the 1990s, **SAIIA Report No. 8**, Johannesburg, 1998, 53 p.

CLAYTON, Jonathan. Congo is a lesson in how dreams can turn to dust - False dawn. **The Times**, Londres, 26 jun. 2002. p. 4

'CLINTON opens new chapter on African relations'. **Financial Times**, Londres, 21 mar. 1998. p. 7

'Congo Peace: The Key to African Recovery'. **Financial Mail**, Londres, 19 abr. 2002, p. 5

COSATU. What's new in the New Partnership for Africa's Development. Pretória: 2002. Disponível em:
<<http://www.cosatu.org.za/shop/shop1102/shops1102-04.htm>> Acesso em: abr. 2007

'COUNTRY profile: Democratic Republic of Congo'. Disponível em:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/1076399.stm> Acesso em: abr. 2007

DAVIES, Robert; O'MEARA, Dan. Total Strategy in Southern Africa: An Analysis of South African Regional Policy Since 1978. **Journal of Southern African Studies**, Vol. 12, No. 2, apr., 1986, p. 308-315

DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. Thematic Reviews, Strategic Planning: Creation of Wealth and Security, Pretoria, 1999, p.3. Draft statement of South Africa's goals in addressing the challenge of globalization. APUD MILLS. p. 296

DÖPCKE, Wolfgang. Há salvação para a África? Thabo Mbeki e seu New Partnership For African Development. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 146-55, 2002.

DÖPCKE, Wolfgang. Uma nova política exterior depois do apartheid? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974 – 1998. p. 145. Disponível em: < <http://www.unb.br/irel/ibsa/docs/umanovapolitica.pdf> > Acesso em: abr. 2007.

DOWDEN, Richard. OAU HAILS MANDELA AS S AFRICA JOINS UP. The Independent, Londres, 14 jun. 1994. p. 12

DOYLE, Mar. DR Congo - Is it a miracle? Londres: 30 nov. 2006. Disponível em <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6159139.stm>> Acesso em: abr. 2007

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. Country fact sheet. Londres: The Economist, 1998.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. South Africa: Unions want Zuma back. Londres: The Economist, 22 ago. 2005.

GOWERS, Andrew. REED, John; WHITE, David; South Africa's president has raised his country's diplomatic profile but faces tests over Congo and Zimbabwe. **Financial Times**, Londres, 22 fev. 2005, p. 14

GROWTH, employment and economic policy in South Africa – a critical review. Washington, DC: allAfrica.com, abr. 1998. Disponível em: <<http://allafrica.com/>> Acesso em: abr. 2007.

GROWTH, employment and redistribution a macroeconomic strategy. Pretoria: Department of Finance, Republic of South Africa, 1996. Disponível em: <<http://www.treasury.gov.za/documents/gear/chapters.pdf>> Acesso em: abr. 2007.

GUMEDE, William, et al. The Giants Tussle for influence: South Africa and Nigeria. **The African Report**. Johannesburg, n.3, jul. 2006, p. 14.

IN MANDELA's shadow: Thabo Mbeki and Nelson Mandela argue it out in South Africa. **The Economist**, Londres, 14 dez. 2002, p. 43

JOHNSON, RW. Partners in crime. **The Evening Standard**, Londres, 13 mar. 2002, p. 7.

JUST lighten up a little. **The Economist**, Londres, p. 81, 3 mar. 2007.

KNIPE, Michael. Presidents are united in quest for a better Africa. **The Times**, Londres, 16 fev. 2005, p. 12

MANDELA, Nelson. South Africa's future foreign policy. **Foreign Affairs**. New York: Nov/Dec 1993. Vol. 72, Iss. 5, p. 86

MBEKI'S brave decision. **The Daily Telegraph**, Londres, 09 jun. 2005. p. 9

MBEKI sacrificed a despot to keep his grand vision alive. **The Guardian**, Londres, 20 mar. 2002, p. 17

MBEKI TO ATTEND inauguration of Brazilian Leader. **The Guardian**, Londres, 30 dez. 2002, p. 12

MBEKI, Thabo. Address at the launch of the UNDP 2006 Human Development Report. Cape Town: 9 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2006/mbek1109.htm>> Acesso em: abr. 2007

MBEKI, Thabo. Speech at the Launch of the African Renaissance Institute. Pretoria: 1999. Disponível em: <<http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/1999/tm1011.html>> Acesso em: abr. de 2007

MCGREAL, Chris. Communists' row with ANC tests alliance. **The Guardian**, Londres, 25 jul. 2002, p. 42

MUGHOGHO, Danga. Whose NEPAD Is It Anyway? **Financial Times**, Londres, 14 jul. 2003, p. 12

NULLIS, Clare. South African president dismisses his deputy and heir apparent. **Financial Times**, Londres, 14 jun. 2005, p. 5

POLITICS: Congo-Rwandan Pact called a victory for New Union. **Financial Mail**, Londres, 30 jul. 2002, p. 5

PRETORIA launches attack on wave of 'afro-pessimism'. **The Times**, Londres, 12 maio 1997. p. 4

RANDS and sentiment in the new South Africa. **Financial Times**, Londres, 09 maio 1996. p. 12

REED, John. South Africans warm to Mbeki dancing on campaign trail: History may even judge him a better administrator than Mandela. **Financial Times**, Londres, 12 abr. 2004. p. 2

SOUND POLICY will stabilise South Africa rand. **The Times**, Londres, 21 ago. 1996. p. 6

SOUTH AFRICA and Zimbabwe. **Contemporary Review**: Londres, 1 jul. 2002, p. 4

SOUTH AFRICA: Mbeki Sends Out a Strong Message On Corruption, Say Analysts. **The Daily Telegraph**, Londres, 14 jun. 2005. p. 8

SOUTH AFRICA reconstructed. **The Economist**, Londres, p. 120, jun. 1996.

SURVEY - SOUTH AFRICA - GRUMBLES OUST EUPHORIA. **Financial Times**, Londres, 21 out. 1998. p. 8

STRUMAN, Kathryn. NEPAD AND CIVIL SOCIETY IN SOUTH AFRICA Buying in without selling out. Pretoria: 2004. Disponível em: <<http://www.iss.co.za/pubs/ASR/13No1/AWSturman.pdf>> Acesso em: abr. 2007

THE LONG journey of a young democracy. **The Economist**, Londres, p. 89, 3 mar. 2007.

THE RECONSTRUCTION and Development Programme: A Policy Framework. Disponível em: <<http://www.polity.org.za/html/govdocs/rdp/rdpall.html>> Acesso em: mar. 2007.

'TO CLOSE THE CIRCLE, LET OUR PEOPLES JOIN HANDS'. The **Independent**, Londres, 12 jul. 1996. p. 7

VAVI, Zwelinzima. Address by COSATU General Secretary to the SACCAWU 7th National Congress. Pretória: 2002. Disponível em: <<http://www.cosatu.org.za/speeches/2002/zv020710.htm>> Acesso em: abr. 2007

WHITE, David. Still finding its place in the world. **Financial Times**, Londres, 13 abr. 2004. p. 4