

A África do Sul e a resolução de conflitos em África

Luís Castelo Branco

Departamento de Relações Internacionais, Universidade Lusíada.

Após as vitórias do ANC e de Nelson Mandela nas eleições de 1994, a comunidade internacional virou-se para a África do Sul numa tentativa de encontrar um parceiro africano capaz de controlar e liderar não só a estratégica região da África Austral, mas todo o continente africano. O modo como o processo de transição sul-africano decorreu, com a sociedade civil a desempenhar um papel chave na sua monitorização, foi encarado pela comunidade internacional como um sucesso. Assim sendo, quer devido ao seu exemplo, quer devido ao prestígio internacional de alguns dos seus dirigentes, a África do Sul era vista como um estado essencial para a estabilização de um continente inestável. Ao longo deste artigo, o autor tentará analisar até que ponto são realistas as expectativas que se criaram à volta das capacidades sul-africanas, e até que ponto poderá a comunidade internacional, na actualidade, contar com o apoio sul-africano na resolução dos conflitos em África.

Après les victoires de l'ANC et de Nelson Mandela dans les élections de 1994, la communauté internationale s'est tournée vers l'Afrique du Sud dans une tentative d'y trouver un partenaire africain capable de contrôler, et d'assumer un *leadership*, non seulement par rapport à la région stratégique de l'Afrique Australe, mais au continent africain tout entier. La manière comment s'était passé le processus de transition en Afrique du Sud, et en particulier le rôle clé assumé par la société civil dans sa supervision, était considéré par la communauté internationale comme un succès. En raison de l'exemple donné, mais aussi du prestige international de certains de ses dirigeants, l'Afrique du Sud était par conséquent vu comme un État essentiel pour la stabilisation d'un continent instable. Dans l'article qui suit, l'auteur essaiera d'établir jusqu'à quel point les attentes créées autour des capacités sud-africaines sont réalistes, et dans quelle mesure la communauté internationale pourra, à l'heure actuelle, compter sur un appui sud-africain dans la résolutions des conflits en Afrique.

After the victories of the ANC and Nelson Mandela in the 1994 elections, the international community turned to South Africa in an attempt to find an African partner capable of controlling and leading not only the strategic region of Southern Africa, but the whole African continent. The way in which the transition process had occurred in South Africa, and in particular the key role civil society had played by monitoring it, was considered as a success by the international community. By virtue of the example it had given as well as of the international prestige of some of its leaders, South Africa was as a consequence as a state essential for the stabilization of an unstable continent. In this paper, the author tries to establish up to which point the expectations created with regard to the capacities of South Africa are realistic, in to what degree the international community can at this stage count on a support from South Africa for the resolution of conflicts in Africa.

Após as vitórias do ANC e de Nelson Mandela nas eleições de 1994, as atenções da Comunidade Internacional viraram-se para a África do Sul na tentativa de encontrar um parceiro africano capaz de controlar e liderar, não só a estratégica região da África Austral, mas todo o continente africano.

O modo como o processo de transição sul-africano decorreu, com a sociedade civil a desempenhar um papel chave na monitorização do mesmo, foi encarado pela Comunidade Internacional como um sucesso. Assim sendo, quer devido ao seu exemplo, quer devido ao prestígio internacional de alguns dos seus dirigentes, a África do Sul era vista como um estado essencial para um continente caracterizado pela instabilidade.

Ao longo desta apresentação tentarei analisar até que ponto são realistas estas expectativas que se criaram à volta das capacidades sul-africanas e até que ponto poderá a Comunidade Internacional, na actualidade, contar com o apoio sul-africano na resolução dos conflitos em África.

A aposta internacional na nova África do Sul

As esperanças no papel que a República da África do Sul (RAS) poderia vir a desempenhar derivavam da conjugação de três factores:

1. Do prestígio e da autoridade moral do Presidente Mandela. A visibilidade mundial do Presidente sul-africano potencializou as hipóteses de protagonismo da África do Sul na arena internacional.
2. Do poder económico da RAS, o qual poderia ser o motor de recuperação, através da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), da região da África Austral, permitindo que a mesma servisse de alavanca para o desenvolvimento africano. A economia sul-africana, apesar das sanções, era de longe a mais forte e diversificada de todo o continente africano.
3. Do poder e experiência do exército sul-africano. O aparelho militar sul-africano tinha-lhe permitido controlar a região da África Austral durante a época da aplicação da Estratégia Total Nacional.

Esta aposta da Comunidade Internacional na RAS acontecia num momento de grandes transformações mundiais derivadas do fim da Guerra Fria. O desmantelamento da URSS e do bloco soviético, começaram a desviar as atenções e os recursos internacionais para outras regiões do globo, traduzindo-se numa crescente margina-

lização do Continente Africano. Paralelamente, a má experiência norte-americana na sua intervenção na Somália, provocou a decisão de Washington de, na prática, não voltar a envolver tropas suas em conflitos africanos, posição igualmente defendida por outros países ocidentais.

Assim sendo, no Ocidente começou a ganhar força a ideia de que deveriam ser os africanos a resolverem os conflitos que surgissem no seu Continente. Do exterior, apenas poderiam contar com o apoio logístico e financeiro. Neste contexto, a RAS era vista como o parceiro ideal para liderar os esforços continentais na resolução de conflitos. Esta ideia de responsabilização dos africanos foi principalmente defendida pelos EUA¹, os quais apadrinharam a criação de Força de Paz Africana, que pese embora devesse ser constituída por militares de vários países, considerava essencial a participação e a liderança sul-africana.

Porém, todo este optimismo à volta das capacidades de liderança da nova África do Sul, rapidamente foi abalado. Pouco tempo depois da sua tomada de posse, o novo governo sul-africano começou a desfazer quaisquer ilusões ou equívocos. Simbolicamente através do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Alfred Nzo, o governo anunciou que a sua grande prioridade nos próximos anos seria a reconstrução da sociedade sul-africana, com vista a poder enfrentar a pesada herança do *apartheid*, nomeadamente em termos económicos e sociais. Estavam desfeitas as dúvidas. A política externa, e o contrário do que tinha sucedido durante os governos do *apartheid*, nomeadamente desde 1975, deixava de ser a prioridade sul-africana.

Os desafios internos

A política externa da África do Sul passou a estar subordinada à aplicação do *Reconstruction and Development Programme* (RDP). Este programa representava a resposta do novo governo sul-africano aos sérios problemas económicos e sociais do país. Os seus objectivos ambiciosos fizeram com que o RDP exercesse uma enorme pressão financeira sobre o estado. Esta canalização de recursos para as questões internas, reduziu a capacidade de acção no domínio externo. A avaliar pelos desafios internos que o país tinha pela frente, não seria de esperar que tal hierarquização das prioridades se viesse alterar tão cedo.

Segundo o Professor Servaas van den Bergh, da Universidade de Stellenbosch, para além dos encargos normais, seriam necessários 17 biliões de rands adicionais por ano, durante pelo menos uma década, para se conseguir introduzir níveis de paridade entre raças nos sistemas de saúde, educação, habitação e pensões².

¹ Esta ideia norte-americana traduziu-se na prática na proposta do Secretário de Estado norte-americano, Warren Christopher, de criação da *African Crisis Reaction Force* (ACRF).

² Este valores dizem respeito a 1996, sendo necessário actualizados anualmente. James Barber: *South Africa in the Post-Cold World*, p. 20.

Numa população de 43 milhões, o *apartheid* deixou cerca de 8 milhões de pessoas a viverem em barracas à volta das grandes cidades. Cerca de 23 milhões não tinham acesso a saneamento básico, e 12 milhões tinham dificuldades em obter água potável³.

No campo da saúde a disparidade entre brancos e negros também era bem visível. Em 1992, a taxa de mortalidade infantil era de 52,8⁰/000 no seio da população negra e de 7,3⁰/000 na população branca. A esperança de vida da população branca era de 73 anos e a da população negra era de 60 anos. Cerca de 25% das crianças até 5 anos, ou seja 3,37 milhões de crianças, sofriam de má nutrição crónica⁴.

Também no campo da saúde a África do Sul enfrenta um enorme desafio decorrente do vírus da SIDA. Estima-se já em 500 mil os sul-africanos mortos por doenças provocadas por este vírus. Com base na actual taxa de contaminação, calcula-se que nos próximos 15 anos poderão morrer 10 milhões de sul-africanos vitimados pelo vírus da SIDA. Em 2010, um quarto da população poderá estar infectada, o que provocará uma diminuição da esperança média de vida, dos actuais 65 anos para 48 anos⁵.

A economia sul-africana, apesar de ter alguns pontos positivos, nomeadamente se comparada com o resto do continente, necessitava de ser revitalizada, tanto mais que os vários anos de isolamento internacional e de sanções, principalmente nos últimos anos, acabaram por ter consequências negativas sobre o seu desempenho.

A estes problemas ainda temos que juntar questões de vital importância para a estabilidade do país, como é o caso da posse da terra, a qual não ficou resolvida durante as negociações da transição. O arrastamento da resolução deste problema poderá levar o país a enfrentar situações semelhantes às do Zimbábwe na actualidade.

Todo este cenário provoca elevados índices de pobreza e de desemprego, que no seio da população negra chega aos 40%, factores que combinados com a facilidade de se obter armas, contribuiu para uma elevada taxa de criminalidade, da qual a comunidade portuguesa tem sido um alvo recente, mais por razões económicas do que políticas.

Apesar dos sucessos obtidos em matéria social, nomeadamente nas áreas da saúde e educação, a verdade é que ainda há muito que fazer com a agravante que a população mais desfavorecida se mostra cada vez mais impaciente.

Este cenário pouco optimista reflecte-se no comentário do Ministro sul-africano dos Assuntos Sociais, Zola Sidney Themba Skweyiya, que afirmou que o país está sentado, do ponto de vista social, em cima de bomba relógio⁶.

³ Catherine Bradley, *Causes and Consequences of the End of the Apartheid*, 1996, p. 58.

⁴ Heather Deegan, *South Africa Reborn. Building a New Democracy*, 1999, p. 127.

⁵ *Africa Recovery*, volume 14, nº 4, January 2001, p. 19.

⁶ *Idem*, p. 18.

ÁFRICA DO SUL
POBREZA – EMPREGO – SERVIÇOS (%)

	CLASSIFICADOS COMO POBRES	TAXA DE DESEMPREGO	ACESSO A SERV. SAÚDE	ELECTRICIDADE EM CASA	ÁGUA CANALIZADA
Africanos	61	42.5	15	31	27
Mestiços	38	20.9	26	76	72
Indianos	5	12.2	39	99	98
Branços	1	4.6	78	98	96

Fonte: Government of South Africa, «National Report on Social Development, 1995-2000», May 2000.

Dificuldades externas

Mas, para além dos constrangimentos internos, a acção externa da África do Sul também enfrentou vários obstáculos que ainda diminuíram mais a sua capacidade de actuação.

- Em primeiro lugar temos a inexperiência política dos novos líderes sul-africanos que assumiram o poder em 1994, sendo bem visível o choque entre o idealismo do ANC, enquanto movimento de libertação, e o realismo do ANC, enquanto governo, particularmente visível em questões como o reconhecimento do governo sarauí no exílio.
- Em segundo lugar, esta inexperiência herdou uma estrutura burocrática claramente adversa aos novos líderes. A situação na área da Defesa e dos Negócios Estrangeiros, que mantiveram a estrutura e o pessoal da época do *apartheid*, foi outra fonte de dificuldades.

Para além disto, um outro obstáculo que surgiu, nomeadamente no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, dizia respeito às limitações próprias desta estrutura governamental. Na fase final do *apartheid* a RAS apenas tinha 30 representações diplomáticas, enquanto que pouco depois da eleição de Mandela, esse número subiu rapidamente para as 160 representações, às quais havia ainda que acrescentar o regresso ou a adesão a toda uma série de organismos internacionais. Tudo isto representou um sério desafio de adaptação e de coordenação do Ministério sul-africano dos Negócios Estrangeiros.

- Em terceiro lugar, a política externa sul-africana foi também afectada por uma forte alteração das políticas seguidas até então. A RAS, numa primeira fase, pretendeu afastar-se do Ocidente, nomeadamente dos EUA, e identificar-se com as causas do 3º Mundo, tentando aparecer como porta voz daqueles que criticavam as desigualdades provocadas pelo sistema económico mundial. Passados os primeiros anos, a política externa sul-africana tornou-se mais conservadora.

– Em quarto lugar, a concentração dos recursos nas áreas sociais e económicas, limitou os recursos disponíveis para a necessária reestruturação das Forças Armadas sul-africanas, essenciais a uma diplomacia mais forte. A criação das novas *South African National Defence Forces* (SANDF) passava pela necessidade de se criar um exército único a partir das antigas Forças Armadas da época do *apartheid*, as SADF, dos guerrilheiros do Umkhonto we Sizwe, do ANC, dos guerrilheiros do Poqo, braço armado do PAC, e dos exércitos dos vários Bantustões Independentes. Este processo é necessariamente lento, sendo o grande desafio a alteração das mentalidades.

Para além da criação do exército único, havia igualmente a necessidade de se proceder à desmobilização dos excedentes militares. Partindo de um total de 125 mil homens, o objectivo era o de criar umas forças armadas com 70 mil efectivos⁷. Face à complexidade deste processo, seria de prever a perda da eficácia do poder militar sul-africano durante o mesmo, tanto mais que o conceito estratégico das forças armadas mudou radicalmente. Na época do *apartheid* era pedido às forças armadas que destabilizassem e agora era-lhes pedido que ajudassem a estabilizar a região e o continente.

Todos estes problemas acabariam por, na prática, limitar a capacidade de actuação externa sul-africana. Mas, pese embora estes dados fossem conhecidos, era necessário, de facto, esperar por actuações concretas para se poder atestar as reais possibilidades sul-africanas nesta área.

A política externa sul-africana em acção

A nível internacional, a grande prioridade sul-africana foi e continuará a ser a África Austral. Em relação a esta região, a África do Sul teve de saber agir entre o desejo de intervir e liderar, transmitindo, simultaneamente, a ideia de querer cooperar e não dominar a região.

Findo o *apartheid* e com a adesão da RAS à SADC, seria de esperar que o movimento de integração regional sofresse um forte impulso. Porém o agravamento das relações com vários países da região, nomeadamente Angola e o Zimbabwe, comprometeu esses avanços.

A crise no Zaire serviu para aprofundar e dar visibilidade a essas tensões. Angola, que se tem vindo a comportar como a verdadeira potência regional em termos militares, e o Zimbabwe, decidiram apostar numa solução militar, apoiando Kabila, enquanto a África do Sul, apoiada num eixo moderado de países da região, composto pelo Botswana e Moçambique, tentou resolver idealisticamente o problema através da diplomacia.

⁷ Em 2001 os efectivos militares sul-africanos rondavam os 80 mil. Fonte: Ministério da Defesa Sul-Africano.

Ao longo da Era Mandela o país enfrentou vários desaires diplomáticos, alguns dos quais, como a questão das sanções à Nigéria do General Sani Abacha, a terem alguma componente de humilhação. Estes desaires deveram-se em grande medida ao desejo de capitalizar o prestígio mundial de Mandela, o qual ao envolver-se em demasiadas questões internacionais e ao não conseguir resolvê-las, Mandela tentou resolver questões como a guerra civil no Sudão, a questão de Timor-Leste ou da Irlanda do Norte, transmitiu uma sensação de fracasso diplomático do país.

Demonstradas as fragilidades diplomáticas da nova África do Sul, restava saber qual a real capacidade militar do país. Para muitos, a África do Sul era um actor importante devido à sua capacidade militar, a qual, no entanto, teria que ser demonstrada. A oportunidade surgiu com a crise no Lesotho em 1998. Uma intervenção militar bem sucedida nesse país poderia ser útil internamente, pois ajudaria ao fortalecimento do processo de criação das novas forças armadas, e internacionalmente, nomeadamente em termos regionais para mostrar o poder sul-africano.

Porém, a operação militar correu bastante mal, deixando transparecer as várias limitações das forças sul-africanas. Particularmente graves foram os casos de indisciplina que surgiram entre os soldados, na sua maioria negros, e os oficiais, na sua maioria brancos, deixando claro a existência de sérios problemas raciais.

O processo de transição de poderes de Mandela para Mbeki, apesar de preparado e previsível, não deixou de levantar alguns problemas internos e externos. Internamente, embora Mbeki fosse o sucessor à já algum tempo indigitado, não reuniu o largo consenso do seu antecessor. Externamente, Mbeki já não gozava de um estatuto semelhante ao de Mandela.

Esta questão é essencial para a compreensão do relacionamento da África do Sul com Angola e o Zimbabwe, países que mostraram alguma contenção nas críticas à RAS devido à figura de Mandela. Afastado o líder histórico do ANC, o relacionamento tornou-se mais tenso. Angola não admite ingerências sul-africanas no seu problema interno. O Zimbabwe não tem modificado a sua política interna apesar das discretas pressões sul-africanas. A política da «Diplomacia Silenciosa» praticada por Mbeki em relação ao Zimbabwe, que se caracteriza por evitar criticar Mugabe em público preferindo fazê-lo em contactos directos, não tem tido resultados palpáveis.

Que papel para a RAS na resolução dos conflitos

Perante estas limitações, a questão que se põe é a de saber qual é a capacidade na actualidade da África do Sul contribuir para a resolução dos conflitos no continente.

A primeira conclusão a que se pode chegar é a de que a África do Sul sozinha não tem capacidade de intervenção. A acção sul-africana poderá ser, no entanto, importante em dois aspectos:

- Em primeiro lugar, na sua capacidade de mobilização das atenções mundiais para os problemas africanos. A África do Sul, mais do que qualquer outro país da África subsariana, tem acesso privilegiado aos grandes fóruns mundiais, o que lhe permite ter algum grau de influência, o qual pode ser utilizado na obtenção de apoios para a resolução de conflitos em África. A recente apresentação e promoção internacional da Nova Iniciativa Africana, feita pelo Presidente Mbeki é disso um bom exemplo. É também nesse sentido que se espera que Mbeki venha a ser eleito o 1º Presidente da União Africana.
- Em segundo lugar, a África do Sul poderá vir a desempenhar um importante papel na resolução de conflitos caso queira e consiga agir em coordenação com outros estados africanos, sob a protecção de mandatos emanados de organizações internacionais como a ONU, a OUA ou a SADC⁸. Curiosamente, é na sua área tradicional de influência, a África Austral, que a África do Sul tem maior dificuldade de actuação. Esta situação deriva de um certo complexo herdado da época do *apartheid*, o qual faz com que os países da região ainda vejam, por exemplo, o exército sul-africano como o exército do *apartheid*.

O desejo da Comunidade Internacional em ver a África do Sul a liderar uma Força de Paz Africana, ainda está longe de acontecer. A prudência sul-africana em se envolver em Missões de Paz no continente deriva não só das suas limitações internas, mas também de um ambiente internacional em mudança. Nesse contexto, as Missões de Paz tendem a caracterizar-se por múltiplas facetas, em que o aspecto militar é apenas uma delas.

Conclusão

Embora os resultados em matéria de política externa tenham sido modestos, a verdade é que outra coisa não seria de esperar. O problema na actuação externa sul-africana não residiu tanto nos poucos sucessos alcançados, mas sim nas expectativas demasiado optimistas em relação às reais potencialidades do país. Se a África do Sul conseguir levar a bom porto o projecto de reconciliação nacional, que não se resume apenas à transferência do poder político e à realização de eleições, então terá de facto condições para agir como líder regional e continental.

Face aos enormes desafios internos, a África do Sul necessita de se virar para dentro de maneira a resolver os seus problemas. De certo modo, e à semelhança de um estado recentemente independente, a África do Sul necessita de um período de adaptação antes que possa assumir um maior protagonismo internacional.

Recentes sinais, como o envio de tropas sul-africanas para o Burundi em apoio à aplicação do plano de paz, parecem indicar passos positivos no caminho certo.

⁸ Esta posição ficou bem expressa, em 1998, no *White Paper on South African Participation in International Peace Missions*, elaborado pelo *Department of Foreign Affairs* e o *Department of Defence*.

Bibliografia

- Chris ALDEN (1993), «From Liberation Movement to Political Party: ANC Foreign Policy in Transition», in *South African Journal of International Affairs*, vol.1, n°1, pp. 62:81.
- Jim BRODERICK, Gary BURFORD & Gordon FREER, editors (2001), *South Africa Foreign Policy. Dilemmas of a New Democracy*, Palgrave Publishers, New York, 243 pp.
- Ernest HARSCH (2001), «South Africa Tackles Social Inequities», in *Africa Recovery*, vol.14, n°4, January, United Nations Department of Public Information, New York, pp. 12:19.
- Greg MILLS (2000), *The Wired Model. South Africa, Foreign Policy and Globalization*, The South African Institute of International Affairs & Tafelberg Publishers Limited, Cape Town, 368 pp.
- Fred Anwireng OBENG & Patrick J. MCGOWAN (2001), «Partner or Hegemon? South Africa in Africa», in *South Africa Foreign Policy. Dilemmas of a New Democracy*, edited by Jim Broderick & Gary Burford & Gordon Freer, Palgrave Publishers, New York, pp. 55-82.
- Mark SHAW (1995), «Negotiating Defence for a New South Africa», in *About Turn. The Transformation of the South African Military and Intelligence*, Institute for Defence Policy, Halfway House, pp. 9:34.

Documentação retirada da Internet

- Stefaans BRUMMER (1996), «South Africa Takes Back Seat in Zaire Crisis», in *The Mail & Guardian* on-line, 8 November, 4 pp.
- Department of Defence (2001), Address by He Minister of defence, the Hon. Mosiuoa Lekota MP, on the Occasion of the Defence Budget Vote, 5 pp.
- Pierre STEYN (1998), «South Africa and Peace Support Operations: Limitations, Options and Challenges», in *African Security Review*, Institute for Defence Policy, Pretoria, volume 7 n° 9 pp.
- Alex Duval SMITH (1998), «Mandela Fails in Peace Initiatives», in *The Mail & Guardian* on-line, 4 September, 2 pp.
- Alex Duval SMITH (1998), «Clumsy Pretoria adds to Africa's Troubles», in *The Mail & Guardian* on-line, 24 September, 1 p.
- Jude UZONWANNE (1998), «Nigeria Has Spoken. Mandela Must Listen», in *The Mail & Guardian* on-line, 27 April, 3 pp.
- Khutliso SEKOATI (1998), «Racism Soaring within SANDF», in *The Survivor*, October 27, Maseru, 2 pp.
- Joseph WINTER (2001), «Does South Africa Hold the Key?», in *BBC News on Africa*, 10 September, 4 pp.

Documentos Oficiais

- White Paper on South African Participation in International Peace Missions, Department of Foreign Affairs, 1998, 25 pp.