

***African Renaissance* e a política externa sul-africana nos anos 1990**

Pio Penna Filho

Prof^o da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e Doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília

A África do Sul entrou na última década do século com perspectivas positivas. Apesar das incertezas iniciais com relação à transição do regime do *apartheid*, por princípio excludente e não democrático, para um regime democrático – onde não havia dúvida de que o novo governo certamente assumiria como principal encargo a inclusão social, política e econômica dos grupos sociais até então discriminados (negros, asiáticos e mestiços) –, a habilidade política da liderança do Congresso Nacional Africano (dentre outros: Nelson Mandela, Thabo Mbeki e Cyril Ramaphosa) e a firme decisão de transferência do poder levada a efeito pelos líderes do Partido Nacional (sobretudo o ex-presidente Frederic W. de Klerk e Roelf Meyer), amparados em maciça vontade popular por mudanças ¹, conduziu a uma transição gradual e relativamente estável, porém com doses elevadas de violência.²

A transição para a democracia não significou uma completa revolução na vida sul-africana. Houve, com efeito, substanciais mudanças no plano político, resultando na transferência de poder para os negros, que se constituem na maior parte da população do país. Contudo, ocorreram poucas alterações na estrutura econômica e social. Desta forma, a África do Sul, assim como o Brasil, ocupa péssima posição no que diz respeito a distribuição de renda, fato que se agrava com a problemática racial, tão viva quanto desconcertante para sua sociedade.

Foi, portanto, somente a partir de 1994 que a África do Sul pôde de fato renovar sua política externa sem os constrangimentos anteriores e tendo, efetivamente, demonstrado ao mundo que havia optado por mudanças reais e não apenas por reformas do antigo sistema ³, uma dúvida que perdurou até o momento da realização das eleições e a posse de Nelson Mandela na Presidência da República.

Com as eleições de abril de 1994, a África do Sul encerrou um capítulo trágico de sua história, ao mesmo tempo em que descortinou novas possibilidades e perspectivas. O clima de otimismo interno teve sua contrapartida no plano externo, sendo o novo governo saudado em todo o mundo como a vitória da razão sobre a opressão. Mas, em termos de política internacional, logo o governo Mandela sentiria o peso da *realpolitik*.

Na reformulação da política exterior da África do Sul pós-*apartheid* o campo de ação foi largamente ampliado. O país, de Estado-pária, passou a ser cortejado por países de todos os continentes e a desejar participação ativa em todos os foros possíveis. Tantos anos de isolamento incentivaram o novo governo a um recomeço, agora elevando o país a uma condição de participante ativo e altivo.

Durante o *apartheid*, a política externa sul-africana foi marcadamente defensiva e reativa, tendo sido paulatinamente excluída – ou havia se auto-excluído – da participação em diversos foros internacionais. Desde 1974 não podia mais participar da Assembleia Geral das Nações Unidas; ainda antes, em 1961, optou por se retirar da *Commonwealth* Britânica; e, mais importante ainda, no plano continental e regional, não participava da Organização

da Unidade Africana nem tampouco da *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) – aliás, criada justamente para diminuir a dependência dos países da região com relação à África do Sul –, além de praticamente não possuir relações políticas com países africanos. Assim, a África do Sul basicamente participava da SACU, *Southern African Custom Union*, da qual foi idealizadora e dentro da qual os outros participantes, dado a situação de extrema dependência econômica com relação à África do Sul, muito pouco podiam fazer para se retirar do esquema de integração econômica ⁴.

Para mudar esse quadro o governo Mandela rapidamente promoveu a “normalização” das relações internacionais do país, com a readmissão na ONU ⁵ e na *Commonwealth* Britânica,⁶ admissão na Organização da Unidade Africana (OUA), na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e procedeu também à retomada de relações bilaterais com vários outros Estados.⁷ Na verdade, o processo de normalização das relações internacionais da África do Sul vinha de antes, notadamente sob o último governo branco, do presidente Frederic De Klerk, o qual, impelido no plano interno por grave crise econômica e política e, no externo, pelo efeito agravante que as sanções econômicas estavam exercendo sobre a combalida economia sul-africana, tomou a decisão de proceder a reformas substanciais do sistema político do país. Entretanto, apesar das modificações introduzidas pelo governo De Klerk, como a legalidade do Congresso Nacional Africano e o do Congresso Pan Africano ⁸ e a própria libertação de Nelson Mandela, após 28 anos encarcerado, algumas restrições permaneciam e pode-se mesmo afirmar que, entre a eleição e a posse de Mandela, o CNA continuou exercendo uma espécie de política externa paralela, muitas vezes entrando em choque com a política externa do governo, como na questão do levantamento do embargo internacional contra o país. Neste caso específico, o entendimento do CNA era de que a comunidade internacional deveria manter as sanções até que, de fato, se concluísse o processo de transição.

A posse de Mandela significou, pois, o nascimento de uma nova era para a África do Sul. Em termos de política internacional, o seu partido, o Congresso Nacional Africano, possuía alguma experiência, a qual tinha como fundamento o alargamento da pressão internacional contra Pretória durante os anos em que vigorou o *apartheid*. Mesmo considerando que a ação internacional levada a efeito pelo CNA não possa ser caracterizada como “política externa”, dado que não representava um Estado, a experiência acumulada ao longo de décadas de exílio nos quais foram feitos contatos com vários governos, organizações internacionais e organizações não-governamentais, permitiu ao CNA o amadurecimento de idéias e a elaboração de um programa externo que, acrescido de outros elementos, foi adaptado e transformado em projeto de política externa para a “nova” África do Sul. ⁹

O amplo programa externo do CNA, naturalmente, foi resultado dos debates internos mas também de uma série de compromissos externos moralmente assumidos pela liderança do movimento. Assim, havia o entendimento implícito, e mesmo valorizado pela personalidade de Nelson Mandela, de que a África do Sul democrática deveria retribuir, de alguma maneira, a ajuda que havia recebido de alguns países ao longo de décadas de *apartheid*. Desta forma, Estados como a Líbia, sob o governo de Muamar Kadhafi, e Cuba, com Fidel Castro, ambos severamente hostilizados pelo governo norte-americano, tiveram um lugar especial na política externa do CNA.

O novo governo estabeleceu prioridades no campo externo, das quais as mais importantes foram:

as relações com a União Europeia e com os países industrializados estando, logo atrás da Europa, os Estados Unidos;
participação ativa nos assuntos africanos, especialmente com a admissão nas organizações regionais (SADC e OUA) e estabelecimento de relações bilaterais com os Estados africanos;
readmissão nos foros multilaterais com participação ativa; e
relações com os países asiáticos e com a América Latina, assim como com outros blocos regionais (especialmente Asean e Apec).

Outra característica marcante do programa de política externa do governo Mandela foi a elaboração de uma série de princípios, alguns dos quais com plena continuidade, pelo menos no plano do discurso, no governo Mbeki. Eles deveriam nortear a ação externa da África do Sul, e devem ser entendidos no contexto histórico no qual foram edificados, ou seja, em plena fase de transição de um sistema extremamente rígido do ponto de vista racial para um governo ancorado em princípios democráticos. Seriam sete os princípios adotados pelo Congresso Nacional Africano, a saber:

- a) a crença nos direitos humanos, que deveriam ser promovidos nas esferas política, econômica, social e ambiental;
- b) a democracia como elemento fundamental para a solução dos problemas da humanidade;
- c) a justiça e a lei internacional devem orientar as relações entre as nações;
- d) a paz internacional é a meta a ser buscada por todas as nações e, uma vez tendo falhado, os conflitos devem ser solucionados através de meios pacíficos e acordos internacionais;
- e) os interesses do continente africano devem ser refletidos na política externa da África do Sul;
- f) o desenvolvimento econômico da África do Sul depende da cooperação econômica regional e internacional num mundo interdependente;
- g) as relações exteriores da África do Sul devem espelhar seu profundo compromisso com a consolidação da democracia no país.¹⁰

Tais princípios, compreensíveis dentro do contexto no qual foram construídos, não significaram exatamente os mandamentos da política externa sul-africana. É o caso, por exemplo, do paradoxo vivido pelo governo da África do Sul de, ao mesmo tempo em que pregava a valorização dos direitos humanos como questão fundamental, ter se envolvido de forma quase sentimental com países como a Líbia e Cuba, como explicitado acima. Além disso, houve episódios de vendas de armamentos para países em conflito (como Sudão e Angola) sem respaldo internacional, indo até mesmo contra a opinião das Nações Unidas. Fatos que, somados, contribuíram para prejudicar uma imagem modelar que a África do Sul estava obtendo perante a comunidade internacional.

O governo Mandela, no entanto, conseguiu projetar a África do Sul no cenário internacional com uma política bastante ativa, no âmbito da qual merece destaque a tentativa de relançamento do Movimento dos Não-Alinhados, iniciativa que, talvez pelo caráter anacrônico, não teve sucesso. De qualquer forma, é relevante constatar a

independência e o voluntarismo que os sul-africanos imprimiram à sua política exterior. Os acertos e erros do governo Mandela no campo externo levaram a diplomacia sul-africana e o Congresso Nacional Africano, a repensar sua inserção internacional, redefinindo prioridades e efetuando mudanças condizentes com os limites impostos pelo sistema internacional a um país com o perfil da África do Sul.

Thabo Mbeki : *African renaissance e a política externa sul-africana, 1999-2000*

A política externa do governo Thabo Mbeki certamente possui várias características, muitas das quais herança do governo Mandela, do qual o próprio Mbeki foi um dos principais protagonistas na formulação da política exterior. Contudo, dentre os princípios norteadores de sua política externa, pelo menos no campo da retórica, chama especial atenção a idéia de “*African Renaissance*”, ou renascimento africano.¹¹ Mas, qual seria o significado dessa idéia e qual a sua real vinculação com a política externa da República da África do Sul no final do século XX? E em que contexto foi lançada a idéia?

O termo *African Renaissance* faz referência a um suposto renascimento africano, estabelecendo um paralelo direto com o que a historiografia registra como sendo o fim da idade das trevas na Europa, na transição da Idade Média para a Idade Moderna, quando houve uma retomada mais vigorosa no desenvolvimento econômico e avanços em vários planos da vida material e espiritual, como na arte, cultura, ciência e tecnologia. Nesse sentido, seria realmente apropriado usar-se o termo “renascimento” para a realidade africana do final do século XX, quando o continente, no geral, apresenta um quadro desolador em praticamente todos os níveis?

Com efeito, não são poucos os problemas que a África enfrenta no final do século XX. As guerras civis parecem intermináveis; a estrutura econômica está quase que totalmente desvinculada dos processos produtivos mais avançados (na verdade, excetuando-se a África do Sul, o resto do continente, em termos econômicos e produtivos, parece ter parado no tempo); os investimentos externos na África quase que desapareceram, resultando que menos do que 2% do total dos investimentos externos diretos registrados em 1998 se dirigiram para a África subsaariana, sendo que desses, a maior parte concentra-se em poucos países (África do Sul, Gabão, Angola e Nigéria, os três últimos destacando-se por terem grandes reservas de petróleo)¹²; boa parte dos países padece de um mal terrível: a corrupção generalizada; a maior parte dos cientistas e intelectuais africanos emigrou em direção ao norte, única opção para a continuidade do seu trabalho; a infância e juventude africanas parecem fadadas ao insucesso, com as esperanças de futuro prematuramente comprometidas; a desigualdade entre gêneros atinge níveis alarmantes – pelo menos para os padrões ocidentais –; doenças sob controle em outras partes do mundo reaparecem em África, geralmente aproveitando-se da desnutrição e da ausência de campanhas de saúde pública; doenças mortais tornaram-se epidêmicas, como a Aids (estima-se que dois terços dos seres humanos infectados encontram-se no continente africano); parte expressiva das lideranças políticas africanas demonstram um apego sem limites ao poder, centrando sua preocupação em encontrar fórmulas que lhes permitam perpetuar-se à frente do Estado – uma entidade quase virtual em alguns países africanos –, que por sua vez é geralmente apreendido como meio para alavancar fortunas individuais e de pequenos grupos próximos

ao dirigente. Assim, de fato, o contexto geral na África pode facilmente ser comparado à era das “trevas”, urgindo o renascimento.

Quando Thabo Mbeki começou a divulgar a idéia do renascimento africano, estava implícito em sua proposição que havia chegado a hora da África e que havia vários sinais de que o quadro tão desolador estava sendo substituído. Segundo o próprio Mbeki, a idéia do renascimento africano não era nova, mas desde que foi formulado pela primeira vez nunca se reuniram condições objetivas para a sua concretização. Na última década do século, no entanto, essas condições estariam presentes. As mais importantes, segundo o presidente sul-africano, seriam:

- a) a liquidação total do colonialismo, com o fim do regime do *apartheid* na África do Sul;
- b) a falência do modelo neocolonial;
- c) o fim da guerra fria e, portanto, das ingerências externas no continente, pelo menos nos níveis em que existiram durante a maior parte da segunda metade do século XX;
- d) a aceleração do processo de globalização, que em tese abriria novas perspectivas para a África.¹³

Como consequência dessas transformações, haveria um claro indicativo para mudanças substanciais no continente como um todo e que alguns princípios deveriam ser consolidados para a concretização da renovação – e redenção – continental. Assim, a democracia é encarada, de maneira geral, como o pré-requisito fundamental. Mas a idéia do renascimento comporta também outros valores, que seriam complementares ao princípio democrático, como por exemplo, o resgate dos direitos humanos, a proteção ambiental e a consolidação de sociedades livres do preconceito racial e sexual e das diferenças étnicas. No plano interno, pois, os governos africanos deveriam dar especial atenção ao bem-estar do cidadão e deveriam agir sempre com responsabilidade social e boa governança, resgatando a cidadania e a função social do Estado.

No plano externo, Mbeki lançou um apelo à comunidade internacional, chamando a atenção para o fato de que o renascimento africano está vinculado com o resgate dos valores humanos mais profundos, haja vista o grave quadro de exclusão social a que os povos africanos estão sendo submetidos. Trata-se, pois, de um desafio lançado à comunidade internacional para auxiliar as novas lideranças africanas a encontrarem um rumo para o continente. Nesse sentido, o apelo de Mbeki centra-se na revisão da dívida externa dos países do continente e que os países ricos voltem a investir na África e que elaborem políticas comerciais mais generosas, abrindo os seus mercados para os produtos procedentes do continente, além de que também retomem os projetos de assistência tendo em vista o desenvolvimento da África.

Há, no entanto, plena consciência por parte das lideranças sul-africanas e, no caso, por parte do presidente Thabo Mbeki, de que a comunidade internacional só se voltará para a África caso os africanos consigam, por eles mesmos, estabelecerem condições internas mínimas para o incremento dos investimentos e da ajuda internacional.

Os países europeus, via de regra os maiores doadores de recursos para os países africanos, parece estarem chegando ao limite da tolerância com relação à sua contribuição e ajuda aos africanos. A corrupção, as guerras, a malversação do dinheiro público, tudo isso coloca sérios entraves para a manutenção dos esquemas de cooperação e doação que vinham sendo praticados.

Hoje, além das transformações na economia internacional, reestruturada sob o prisma do neoliberalismo e que demonstra requerer alto grau de especialização e conhecimentos técnicos, pode-se dizer que o maior entrave para o renascimento africano reside no plano interno dos países daquele continente. Apesar das expectativas surgidas no início da década de 1990 com o fim do *apartheid* e, posteriormente, com o que prometia ser uma onda de democratização no continente, com o fim da ditadura nigeriana, muito pouco se concretizou. Os limites das próprias iniciativas sul-africanas podem ser verificados nos últimos acontecimentos no Zimbábue, país vizinho da África do Sul governado há vinte anos pelo regime de Robert Mugab – sistematicamente reeleito –, que vem continuamente desrespeitando princípios fundamentais contidos na idéia de renascimento africano: a democracia, os direitos humanos e a ordem constitucional, fato que não mereceu uma palavra sequer de repreensão de um dos maiores entusiastas do renascimento africano – justamente do presidente Thabo Mbeki.

Notas Bibliográficas:

¹ Em 1992 o governo sul-africano promoveu um plebiscito nacional, através do qual a parcela branca da sociedade expressaria sua vontade por mudanças profundas no sistema. Na verdade, o governo De Klerk buscava amparo entre os cidadãos brancos para dar prosseguimento às transformações. Assim, o objetivo principal do plebiscito foi dar mais legitimidade ao governo e marginalizar na cena política a extrema direita africânder, principalmente o movimento *Afrikaner Weerstandsbeweging* (AWB) que se opunha veementemente à transferência de poder para os negros.

² A complexa transferência de poder na África do Sul foi relatada pela jornalista norte-americana Patti Waldmeir, que acompanhou todo o processo, enquanto trabalhava como chefe do escritório do Financial Times em Johannesburg. Além da experiência na África do Sul, ela trabalhou também na Zâmbia, onde manteve contatos com lideranças do Congresso Nacional Africano, sobretudo com Joe Slovo (Lusaca, a capital da Zâmbia, era a sede do Congresso Nacional Africano no exílio). Ver: WALDMEIR, PATTI. *Anatomy of a miracle – the end of apartheid and birth of the new South Africa*. Harmondsworth (Grã-Bretanha): Penguin Books, 1997.

³ É sintomático, por exemplo, que o Congresso Nacional Africano (CNA) tenha solicitado à comunidade internacional que mantivesse a pressão sobre o governo sul-africano, dando continuidade aos embargos oficializados nas Nações Unidas até que houvesse a garantia de que a transição realmente se efetivasse. Os avanços e recuos do processo de transição foram permeados por grande onda de violência nas *townships*, bairros ou mesmo cidades nas quais quase cem por cento dos moradores eram negros. Os conflitos mais graves ocorreram nos arredores de Johannesburg, a maior cidade sul-africana, e no então Estado de Natal, onde há grande número de originários da etnia Zulu, simpatizantes e adeptos do Partido Inkata, liderado por Gatsha Buthelezi. O CNA suspeitava que setores radicais de direita do governo, ligados à estrutura militar e de inteligência, estivessem dando suporte e armando as milícias que estavam se constituindo no âmbito do Partido Inkata. Mais tarde se verificou que não eram infundadas as suspeitas do CNA, haja visto terem sido reveladas operações secretas de entrega de armamento e treinamento militar para adeptos do Partido Inkata.

⁴ União Aduaneira envolvendo a África do Sul, Botswana, Lesoto e Suazilândia. Mais tarde, houve a adesão da Namíbia.

⁵ A África do Sul foi suspensa da Assembléia Geral da ONU em 1974.

⁶ Após 33 anos afastada, a África do Sul retornou à *Commonwealth* em 31 de maio de 1994.

⁷ Entre o início das negociações para a transição, em 1990/1991 e até meados de 1995, a África do Sul estabeleceu relações diplomáticas com 163 países. A expansão das relações bilaterais esteve estreitamente vinculada à superação do *apartheid* e a conseqüente “reclassificação” internacional do país, que deixou de ser considerado um Estado-pária. Ressalte-se que houve um crescimento considerável da expansão da rede diplomática após a eleição de Nelson Mandela.

⁸ Em inglês Pan Africanist Congress (PAC), movimento político fundado em 1959, nascido de uma dissidência do CNA e que se diferenciava deste pelo radicalismo dos seus líderes, que pregavam transformações profundas na sociedade sul-africana sem a possibilidade de união entre brancos e negros. O líder mais conhecido do movimento foi Robert Sobukwe que, assim como expressivos líderes do CNA, ficou por longo tempo detido na prisão de Roben Island, próximo à Cidade do Cabo. Dentre as campanhas do PAC, a mais famosa foi a campanha de desobediência civil contra a Lei do Passe,

deslanchada em dezembro de 1959. Sobre o PAC, Ver: LODGE, TOM. “The Pan-Africanist Congress, 1959-1990”. In: LIEBENBERG, IAN et al... *The long march – the story of the struggle for liberation in South Africa*. Pretória: HAUM, 1994, p. 104-124.

⁹ Além da reestruturação do Ministério das Relações Exteriores da África do Sul, o Governo de União Nacional se viu compelido a buscar uma fórmula para conciliar o quadro tradicional, formado pelo setor branco da sociedade sul-africana, com os novos quadros oriundos do Congresso Nacional Africano, e mesmo de fora dos seus quadros que, no entanto, em sua maioria não eram brancos.

¹⁰ Ver: ANC WORKING GROUP. “Views from the Practitioners – Foreign Policy in a New Democratic South Africa”. In: MILLS, Greg (ed.) *From Pariah to Participant – South Africa’s Evolving Foreign Relations, 1990-1994*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1994, p. 221-222. Tais princípios são também citados em artigo de autoria de Nelson Mandela, publicado na revista *Foreign Affairs*. Cf. MANDELA, NELSON. “South Africa’s future foreign policy”. *Foreign Affairs*, Volume 72, n° 5, p.87

¹¹ Thabo Mbeki fez uma série de pronunciamentos sobre a idéia de African Renaissance. Ver: “The African Renaissance, South Africa and the World”, 9 April 1998, disponível em: www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/1998/sp980409.html, “Speech at the Launch of the African Renaissance Institute”, Thabo Mbeki, Pretoria, October 11 1999, disponível em: <http://196.14.83.132/ancdocs/history/mbeki/1999/tm1000.html>, “The African Renaissance Statement of Deputy President, Thabo Mbeki”, SABC, Gallagher Estate, 13 August 1998, disponível em www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/1998/tm0813.htm.

¹² Cf. STREMLAU, JOHN. “African Renaissance and International Relations”. In: MAKGOBA, WILLIAM (ed). *African Renaissance*. Sandton (Johannesburg): Mafube Publishing; Cape Town: Tafelberg Publishers Ltd, 1999, p. 117-118.

¹³ Cf. “Speech at the Launch of the African Renaissance Institute”, Thabo Mbeki, Pretoria, October 11 1999. Disponível em: <http://196.14.83.132/ancdocs/history/mbeki/1999/tm1000.html>