

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

Felipe Carvalho*

Resumo: O presente artigo objetiva analisar a política externa sul-africana entre 1978 e 1999 por meio da Teoria Construtivista de Relações Internacionais. Devido à implementação de um regime de segregação racial, a África do Sul foi caracterizada como um Estado pária no Sistema Internacional durante a maior parte do século XX, o que refletia diretamente em suas ações de política externa. Entretanto, a partir do final da década de 1980, a postura externa do país começou a ser alterada, fato que teve seu ápice após a eleição de Nelson Mandela em 1994. Inicialmente, são discutidas as principais diretrizes de política externa da África do Sul entre os anos de 1978 e 1999, sob as presidências de P. W. Botha, Frederik De Klerk e Nelson Mandela. Finalmente, é aplicada a Teoria Construtivista de Relações Internacionais no intuito de verificar se as alterações na política externa sul-africana durante o período representaram mudanças na identidade do Estado sul-africano.

Palavras-chave: África do Sul. Política Externa. Construtivismo. Identidade.

Introdução

Embora, atualmente, a África do Sul represente uma das principais lideranças do continente africano em âmbitos regional e mundial, o país foi considerado um pária internacional durante grande parte do século XX. A partir de 1948, a política externa sul-africana passou a estar intimamente relacionada à doutrina do *Apartheid* como uma forma de organização social, posicionando-a na contracorrente da história. Sob a proeminência econômica e política dos bôeres, o Estado se via como uma espécie de centro europeu no continente africano (Mendonça 2000).

Na década de 1980, influenciada por um cenário de ascensão de governos aliados à União Soviética e à Cuba, bem como de queda do *cordon sanitaire* formado por governos de minoria branca, a África do Sul pôs em prática a política de *Total National Strategy*¹. Dentre outros pontos, tal política preconizava a desestabilização militar e econômica de países vizinhos – o que incluía o apoio a grupos contrários ao governo central – e a coerção econômica de países dependentes da economia sul-africana, gerando um ambiente que Döpcke (1998) descreve como de “guerras não-declaradas”.

*Mestre e Doutorando em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). (feliperochacarvalho@gmail.com).

¹ “Estratégia Nacional Total” (tradução nossa).

No entanto, o contexto começou a ser alterado em fins da década de 1980 e início da década de 1990, influenciado pela ascensão de Frederik Willem De Klerk à presidência, bem como pelo decréscimo da margem de manobra do país no Sistema Internacional após o fim da Guerra Fria. Assim, tem início uma nova fase da política externa sul-africana, caracterizada pela intensificação das relações regionais e pelo esforço para a reparação da imagem da África do Sul no continente. Após a eleição de Nelson Mandela, em 1994, tem-se uma maior intensificação dos laços com a África Austral, particularmente após sua eleição para a presidência da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) em 1996 (Rizzi e Schütz 2014).

De acordo com a Teoria Construtivista de Relações Internacionais, os entendimentos e expectativas que um país possui acerca de si próprio, em um contexto específico e socialmente construído, estão diretamente ligados à identidade de tal ator e ao modo como este se posiciona em relação aos demais (Wendt 1992). Nesse sentido, momentos de transição de regime devem também ser analisados pela óptica da identidade estatal, tendo em vista o peso desta na definição dos interesses nacionais.

O objetivo do presente artigo é averiguar se as mudanças na postura de política externa por parte da África do Sul bem como no caráter de suas relações internacionais entre as décadas de 1980 e 1990 representam uma alteração na identidade estatal sul-africana. Para tanto, o trabalho é dividido em duas partes: a verificação das principais características e linhas de ação da política externa sul-africana durante os governos de P. W. Botha (1978-1989), Frederik Willem De Klerk (1989-1994) e Nelson Mandela (1994-1999); e a análise das mudanças na política externa da África do Sul durante o processo de transição de um governo apoiador do regime do *Apartheid* para um governo de maioria negra, a partir da aplicação da Teoria Construtivista de Relações Internacionais.

Política Externa Sul-Africana (1978-1999)

Total National Strategy: o governo P. W. Botha (1978-1989)

Pieter Willem Botha ascendeu ao cargo de primeiro-ministro da África do Sul em 1978, após a renúncia de seu predecessor, Balthazar Voster. Anteriormente Ministro da Defesa, Botha deu início à aplicação de um plano de ação que havia sido

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

concebido em 1977 no Livro Branco de Defesa Nacional Sul-africano, o qual ficou conhecido como *Total National Strategy*. Em linhas gerais, tal documento objetivava a mobilização econômica, política e social para a defesa e manutenção dos interesses do Estado, tanto em nível interno quanto em nível regional (Davies e O'Meara 1985).

Mendonça (2000) lembra que o contexto vivido pela África do Sul era de isolamento iminente. Após o insucesso da *outward policy*² durante o governo de Voster (1966-1978), o país também foi impedido de frequentar a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1974, bem como sofreu uma sanção em relação à compra de armas em 1977. Além disso, o aumento do reconhecimento internacional do Congresso Nacional Africano (CNA) enquanto representante legítimo da população negra contribuiu para o estabelecimento de relações para-diplomáticas por meio dos escritórios destas entidades no exterior.

Nesse contexto, logo após Botha assumir o poder, foi realizada uma reorganização do Estado sul-africano no que diz respeito às estruturas de tomada de decisão. Davies e O'Meara (1985) afirmam que as forças armadas passaram a ter um papel central e institucionalizado, de modo a auxiliar no combate à crise do capitalismo no país. Assim, essa nova parceria firmada entre os militares e o poder centralizado foi articulada por meio da aplicação da Estratégia Total. Cabe ressaltar que, mesmo tendo sido inicialmente formulada no âmbito militar, tal estratégia passou a representar todo o corpo político sul-africano e suas instituições (Geldenhuis 1981).

Nesse período, o próprio Estado sul-africano reconhecia que alguns aspectos da política do *Apartheid* consistiam em barreiras para a consolidação de alianças formais com os países vizinhos. Por tal motivo, foi necessária a elaboração de um discurso antimarxista na região, o qual pudesse legitimar o modelo sul-africano de desenvolvimento econômico. O objetivo da África do Sul era, portanto, formar uma “constelação de Estados”³ favoráveis a seu governo. Para tanto, também era necessário um alto grau de envolvimento do setor privado nacional (Davies e O'Meara 1985).

² A *outward policy*, elaborada durante o governo de Voster, tinha como meta principal o estabelecimento de alianças no âmbito da Organização da Unidade Africana para combater a crescente reprovação internacional do regime do *Apartheid*. Apesar de um sucesso inicial, tal iniciativa foi prejudicada pelas independências de Angola e Moçambique em 1975, seguidas da ascensão de governos formados pelos movimentos de liberação, o que retirou o apoio de Portugal ao governo sul-africano (Davies e O'Meara 1985).

³ A ideia de uma “constelação de Estados” foi inicialmente concebida durante o governo de Voster, mas apenas foi aplicada com maior intensidade após a ascensão de Botha. Em suma, o objetivo da África do Sul era atingir o reconhecimento internacional enquanto líder da região. Para isso, era propagado o

Ademais os autores também afirmam que, objetivando a consolidação de uma retórica antimarxista, havia a tentativa de influenciar os Estados da região a assinarem pactos de não-agressão, sob o argumento de que, em conjunto com a África do Sul, tais países estariam auxiliando na construção de uma defesa comum contra inimigos comuns. Por outro lado, tais acordos também contribuía para a intensificação dos laços existentes entre a África do Sul e seus vizinhos, formando uma espécie de abordagem uniforme nos campos da segurança, política e economia. A “constelação de Estados” deveria estar ligada às políticas domésticas do *Apartheid*.

É válido ressaltar os objetivos específicos da política de Estratégia Total para melhor identificar o viés das ações externas da África do Sul no período em questão. Geldenhuys (1981) define o primeiro destes objetivos como sendo assegurar que Estados vizinhos não fossem utilizados como locais de treinamento para guerrilhas ou grupos terroristas que possuíam planos de realizar ataques em seu território. Este aspecto era considerado primordial pelo governo sul-africano, o qual exigia medidas efetivas para impedimento de tais ações.

Outro aspecto a ser ressaltado é o cunho das mobilizações realizadas por parte da África do Sul em relação aos países vizinhos. Davies e O’Meara (1985) classificam tais ações em dois tipos: técnicas de persuasão e técnicas de coerção. No primeiro caso, estão incluídas as ofertas de auxílio econômico e cooperação conjunta em projetos para países que estivessem dispostos a cooperar com o governo sul-africano. As técnicas de coerção, por outro lado, incluem a aplicação de medidas mais severas, tais como: a limitação ou proibição do uso de ferrovias e portos sul-africanos por parte de Estados com governantes negros e um maior controle do acesso e trânsito de cidadãos de Estados negros em território sul-africano (Geldenhuys 1981).

Davies e O’Meara (1985) dividem a implantação da Estratégia Total em três fases: a iniciativa da “constelação de Estados”, as táticas de desestabilização e a desestabilização intensificada e seletiva. Na primeira etapa, a promoção da ideia de “constelação de Estados” foi feita pela África do Sul por meio de reuniões entre membros do governo de Botha e líderes de outros países, bem como pelo angariamento de apoio do setor privado sul-africano com a proposta de criação do Banco de Desenvolvimento da África Austral.

discurso de que, em conjunto, os países da África Austral deveriam buscar soluções regionais para os problemas regionais (Davies e O’Meara 1985).

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

Na segunda etapa de aplicação da Estratégia Total, a África do Sul optou pela aplicação de táticas gerais de desestabilização, não centralizando suas ações em um alvo específico. Dessa forma, houve um aumento nas ações militares em países vizinhos, tais como Angola, Moçambique e Suazilândia. Em sua terceira fase, a Estratégia Total passou a ter alvos mais seletivos na região da África Austral. Um dos objetivos centrais passou a ser a limitação do número de membros do CNA presentes em outros territórios (Davies e O'Meara 1985).

No ano de 1983, Botha propôs a votação de uma proposta de uma nova Constituição, a qual foi chamada de *Republic of South Africa Constitution Act*⁴. Em linhas gerais, a nova Constituição previa a criação de um parlamento tricameral: além da já existente Assembleia, destinada aos cidadãos brancos, foram criadas a Câmara dos Representantes, para os cidadãos negros, e a Câmara dos Delegados, para os cidadãos de origem indiana. Cada câmara possuía jurisdição sobre suas respectivas comunidades (Geldenhuis e Kotzé 1985). Além disso, também foi abolido o cargo de primeiro-ministro. A partir de então, haveria um presidente eleito por um colégio eleitoral, o qual era formado por membros eleitos pelas três câmaras do parlamento. Em 1984, Botha tornou-se o primeiro presidente da África do Sul sob a recém-aprovada Constituição, permanecendo no poder até o ano de 1989.

O declínio do *Apartheid*: o governo De Klerk (1989-1994)

O contexto vivenciado pela África do Sul na segunda metade da década de 1980 foi consideravelmente desfavorável. As agitações internas traziam a possibilidade da eclosão de uma guerra civil e o aumento das sanções, aliado à retirada de grande parte dos investimentos no país, gerou uma severa crise que culminou na saída do presidente Botha do cargo de chefe de Estado (Döpcke 1998). Neste cenário, o novo presidente e líder do Partido Nacional, De Klerk, realizou uma expressiva mudança na condução das políticas interna e externa do país, levando em consideração a necessidade de reformas estruturais para a superação da crise.

Cabe ressaltar que algumas mudanças a nível regional já haviam ocorrido antes da posse de De Klerk, especialmente acerca das relações entre África do Sul e Namíbia. Porém, Mendonça (2000) argumenta que o marco do abandono da política de

⁴ “Ato Constitucional da República da África do Sul” (tradução nossa).

desestabilização conduzida na década anterior foi o discurso proferido por De Klerk no Parlamento em fevereiro de 1990. Durante seu pronunciamento, o presidente anunciou a descriminalização dos principais grupos de oposição do país, bem como a libertação de Nelson Mandela.

De acordo com Pereira (2007), o processo de transição negociada se deu por meio de diversos debates sobre alternativas para a superação do regime do *Apartheid*, dos quais também participaram outros grupos da sociedade civil, além das duas partes diretamente envolvidas. Em suma, o Partido Nacional era a favor do estabelecimento do multipartidarismo e da consolidação de uma economia regional de mercado por meio da priorização da iniciativa privada. O CNA, por outro lado, pretendia estabelecer relações de caráter não-hegemônico no continente africano, no intuito de estimular o desenvolvimento equilibrado da região.

Com o fim de uma política externa caracterizada pela militarização, o governo sul-africano passou a defender um novo discurso de política exterior. Nesse sentido, De Klerk afirmava ser preciso que as diferenças ideológicas e os conflitos passados entre os países da África Austral fossem superados no intuito de estabelecer uma estratégia conjunta para a recuperação da região. Além disso, os problemas enfrentados pela África deveriam ser resolvidos pelos próprios africanos por meio do estabelecimento de interesses comuns e, por conseguinte, de cooperação (Mendonça 2000).

Uma das principais marcas da chamada *New Diplomacy* foi a procura da reinserção da África do Sul no cenário da política mundial e a normalização de suas relações internacionais. Mendonça (2000) afirma que, em seu primeiro ano de mandato, De Klerk visitou 25 países, em especial na África e na Europa, com os quais firmou convênios de comércio, além de laços diplomáticos e culturais. Para que a imagem da década anterior fosse superada, eram necessárias ações que demonstrassem que o governo sul-africano estava disposto a assumir uma posição diferente em suas relações externas.

Uma vez que as relações regionais eram de importância central para a consolidação da *New Diplomacy*, estas não poderiam ser conduzidas por meio da aplicação de métodos coercitivos. Pereira (2007, 126-127) afirma que

[...] alguns analistas argumentam que a Nova Diplomacia não resultou em uma política regional transformada, representando mais uma mudança de estilo do que de substância. Assim, a noção de África do Sul como potência dominante permanecia inalterada, porém a definição dessa hegemonia seria

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

alterada de “geopolítica” para “geoeconômica”. Dessa forma, avaliam que a principal mudança na política regional, a partir desta diplomacia neo-realista, baseou-se no princípio de uma expansão econômica da África do Sul.

Nesse sentido, foi dada maior ênfase à cooperação econômica e comercial com os países da África Austral. Para Du Pisani (1994), o governo sul-africano estava disposto a moldar tanto o contexto interno quanto o contexto externo no qual o futuro governo pós-*Apartheid* estaria inserido, de modo a garantir que não houvesse espaço suficiente para o surgimento de uma força hegemônica na região. Sendo assim, a própria África do Sul poderia desempenhar um papel político e econômico de proeminência assim que a negociação para o fim do *Apartheid* fosse concluída.

Segundo Mendonça (2000), em julho de 1991, os Estados Unidos revogaram todas as sanções impostas à África do Sul, com exceção do embargo de armamentos. Como resultado, também foi suspenso o bloqueio realizado pelo Fundo Monetário Internacional em relação à concessão de empréstimos ao país. O governo De Klerk já havia eliminado grande parte da legislação do *Apartheid*. Após a ação do governo estadunidense, alguns países, como o Japão, tomaram medidas similares, e diversos países africanos passaram a permitir a passagem de aeronaves sul-africanas em seu espaço aéreo.

Em 1994, com a concretização do processo de negociação para o fim do *Apartheid*, foi concedido o direito ao voto para os cidadãos sul-africanos negros e de origem indiana. As primeiras eleições após o fim do regime foram realizadas em 17 de abril de 1994, quando Nelson Mandela foi eleito com 62,5% dos votos (Rizzi e Schütz 2014). Por conseguir 20,4% do total de votos, o Partido Nacional pôde indicar De Klerk para uma das vagas de vice-presidente; a outra foi ocupada por Thabo Mbeki, do CNA. Segundo Döpcke (1998), o período iniciado naquele ano seria marcado pela tentativa do CNA em romper com a assimetria e a concepção de “*the flag follows trade*”⁵ defendida durante a presidência de De Klerk.

***New South Africa* e a nova inserção regional: o governo Mandela (1994-1999)**

Segundo Mendonça (2000), o fim do *Apartheid* possibilitou o surgimento de um país, do ponto de vista legal, onde a população negra poderia, por meio do voto,

⁵ “A bandeira segue o comércio” (tradução nossa).

reivindicar amplamente seus direitos. No entanto, nos âmbitos econômico e social, ainda permanecia presente uma grande dualidade em relação à concentração de riqueza. De um lado, havia uma pequena parcela da população branca que controlava o setor minerador e, portanto, a maior parte da economia do país. Do outro lado, estava a maioria da população, que, após quase cinco décadas do regime do *Apartheid*, sofria de uma exclusão institucionalizada.

O processo de formulação das diretrizes de política externa do CNA teve início ainda durante o período de transição no governo De Klerk. Dessa forma, além das negociações para o fim do *Apartheid*, o partido necessitou iniciar seus planos de ação exterior. De acordo com Graham (2012), isso foi possível após a retomada dos diálogos entre o CNA e o Partido Nacional em setembro de 1992, mas foi apenas nos estágios finais das negociações que o partido de Mandela desenvolveu um senso mais claro de direção e conteúdo de sua política externa. A concretização destas ações se deu por meio do documento chamado *Foreign Policy in a New Democratic South Africa*⁶, o qual foi publicado no período pré-eleições de 1994.

Evans (1999) descreve o conteúdo de tal documento como uma nova visão da política externa sul-africana. Em linhas gerais, houve consideráveis mudanças no que tangia à interação com os demais Estados e também foram apontados os riscos da interferência ocidental no continente. Nesse sentido, o CNA, se eleito, poderia dar início a uma política externa focada nos direitos humanos e em sua promoção.

Entretanto, apesar de representar um marco na definição de política externa do CNA, o documento foi sombreado pela publicação de um artigo publicado na revista científica *Foreign Affairs* em 1993, de autoria de Nelson Mandela (Graham 2012). De forma semelhante ao documento elaborado anteriormente, o artigo delineava as novas bases da política externa sul-africana pós-*Apartheid* que seria executada pelo governo do CNA. Mandela (1993) definiu esta nova política em seis pilares principais: direitos humanos, a promoção da democracia, justiça e respeito ao direito internacional, primazia de iniciativas pacíficas por meio de métodos não-violentos, a importância da África e o desenvolvimento econômico por meio de cooperação regional e econômica.

Nesse contexto, Rizzi e Schütz (2014) afirmam que o governo de Mandela foi marcado, tanto domesticamente quanto externamente, por uma nova postura da África do Sul. Com este novo comportamento, o então presidente defendia o argumento de

⁶ “Política externa em uma África do Sul nova e democrática” (tradução nossa).

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

que uma solução definitiva para os problemas internacionais somente poderia ser alcançada por meio da consolidação da democracia em todos os países.

Cabe ressaltar que havia certo receio em relação às ações sul-africanas. Enquanto representante do Estado africano mais desenvolvido em termos políticos, econômicos e militares, o governo sul-africano pretendia substituir as antigas relações de dependência e subordinação por laços de cooperação e benefício mútuo baseados na integração econômica. Mendonça (2000) argumenta que estudiosos da política externa da África do Sul consideravam contraditório o fato de o país se comprometer com o maior número possível de países e, ao mesmo tempo, declarar possui intenções prioritárias com a África Austral.

Outro aspecto importante a ser abordado acerca da política externa sul-africana após 1994 é o ingresso em organizações multilaterais e fóruns de cooperação internacional. No continente africano, podem ser citados os casos da Organização da Unidade Africana e da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, as quais já haviam sinalizado a possibilidade do ingresso da África do Sul durante o governo De Klerk, desde que o *Apartheid* houvesse sido verdadeiramente abolido (Alden e Le Pere 2004).

Quanto à SADC, não havia dúvidas de que a África do Sul se tornaria membro da organização assim que o processo de transição doméstico fosse concluído. Após ter seu ingresso aprovado em 1994, o país assumiu a presidência da comunidade em 1996. Segundo Vale e Maseko (1998), a partir de então, a ênfase da SADC passou para o aspecto comercial das relações regionais. Desse modo, objetivava-se expandir o desenvolvimento econômico da África do Sul para o restante dos países membros.

A política externa sul-africana sob a visão da Teoria Construtivista de Relações Internacionais

Wendt (1999) afirma que os atributos estatais de interesse e busca pela sobrevivência são precedentes à construção discursiva, mas que estes só se tornam relevantes quando os indivíduos realizam a construção de conhecimento sobre eles. Em geral, nas análises de política externa, as propostas construtivistas são marginalizadas em detrimento de visões que concentram seu foco apenas no comportamento dos Estados e não em sua natureza (Edler 2011).

Nesse sentido, o objetivo desta seção é fornecer uma abordagem alternativa de análise de política externa por meio da utilização da Teoria Construtivista de Relações Internacionais, sendo dividida em três partes. Inicialmente, serão analisados o governo de P. W. Botha e a política externa agressiva da África do Sul na década de 1980. Em seguida, serão discutidos o período de transição durante o governo de De Klerk e a influência do ato de fala na mudança da postura internacional sul-africana. Por fim, serão tratadas a presidência de Nelson Mandela e a consolidação de uma nova identidade do país no contexto da *New South Africa*.

Década de 1980: África do Sul como “Estado predador”

Durante grande parte de sua história pós-colonial, a África do Sul e sua política externa eram destoantes do que era observado no restante do continente africano. Nesse contexto, a formalização do regime do *Apartheid* em 1948 foi um reflexo direto de um processo de construção da identidade bôer, a qual era originária do período de colonização do país. Ao assumir uma suposta identidade europeia e afirmar seu pertencimento à África ao mesmo tempo em que pregava sua superioridade em relação aos demais povos da região, tal grupo criou as bases que guiariam a postura internacional da África do Sul pela maior parte do século XX (Mendonça 2000).

Nesse sentido, o período em análise pode ser tratado sob a ótica da identidade estatal. Após a ascensão de P. W. Botha à presidência do país, a política externa sul-africana adquiriu um caráter mais agressivo, em especial com a implementação da *Total National Strategy*. Wendt (1992) aborda tal comportamento por meio do conceito de predação, que, em conjunto com a anarquia como causa permissiva, permite o estabelecimento de um sistema de autoajuda.

Sendo assim, o conceito de predação pode ser relacionado a diferentes razões, tais como vitimização sistêmica ou política doméstica, as quais fazem com que um Estado se torne predisposto à agressão (Wendt 1992). No caso da África do Sul da década de 1980, a manutenção do *Apartheid* era um dos objetivos centrais de Pretória, o que, por sua vez, moldou suas ações externamente. Dessa forma, a adoção de políticas ofensivas em relação aos países vizinhos demonstra uma tentativa do governo sul-africano de garantir a perpetuação de seu modelo de política interna por meio da desestabilização de Estados que poderiam representar ameaças ao regime.

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

Cabe ressaltar que, de acordo com Wendt (1992), as abordagens clássicas de Relações Internacionais defendem que a possibilidade de um comportamento agressivo por parte dos Estados predadores força os outros Estados a darem início a uma política de poder competitiva, tendo em vista o objetivo primordial de garantir sua sobrevivência. Entretanto, segundo a visão construtivista, a possibilidade de predação em si não obriga os outros agentes a responderem a tal comportamento com uma política de poder própria, tendo em vista que a possibilidade de um conflito é mais improvável do que provável. No caso da África do Sul, a superioridade econômica e militar do país em comparação aos demais membros da região também foi um fator que, além de fornecer os meios para a condução de políticas agressivas em relação aos vizinhos, dificultava as alternativas de resposta dos países vítimas de agressão.

No que diz respeito aos tipos de identidade trazidos por Wendt (1999), cabe relacionar o conceito de identidade pessoal ou corporativa com o perfil do Estado sul-africano na década de 1980. A identidade pessoal dos agentes se distingue por meio da separação do “ego” como um espaço próprio de ação. Durante o governo de P. W. Botha, a diferenciação da identidade sul-africana em relação aos demais se dava por meio da reafirmação de uma identidade nacional “afro-europeia”, que a diferenciava dos outros países africanos. Para Mendonça (2000), essa era uma maneira de proteger um Estado branco encapsulado em uma nação multiétnica.

É por meio do conceito de identidade de função que a postura externa da África do Sul sob o governo de Botha pode ser melhor analisada. Primeiramente, Wendt (1999) estabelece que tal identidade apenas surge quando há interação com o “outro”. No entanto, estruturas sociais já existentes, como o regime do *Apartheid*, podem auxiliar no processo de institucionalização dessas funções. Desse modo, a função defendida pelo próprio Estado sul-africano de atuar como um representante da luta antimarxista no continente africano e as ações de agressão que derivam dela surgem a partir da interação com Estados de cunho socialista que, além de possuir um sistema econômico distinto, representavam uma ameaça à perpetuação de seu modelo interno de governo.

Ascensão de De Klerk: a influência do ato de fala na política externa de transição

Algumas das mudanças mais expressivas na África Austral ocorreram em fins da década de 1980, ainda durante o governo de P. W. Botha, destacando-se a

independência da Namíbia e a retirada das tropas sul-africanas do território angolano. Apesar de tais acontecimentos representarem modificações significativas, foram mais influenciados por fatores externos do que por um redirecionamento da política externa da África no Sul. No entanto, quando De Klerk assumiu a presidência do país em 1989, teve início um processo de alteração das diretrizes de política exterior. O discurso realizado pelo novo presidente em fevereiro de 1990 é tido como um marco de rompimento com a política externa do período anterior (Mendonça 2000)

Primeiramente, é necessário discutir a visão construtivista acerca da influência dos atos de fala, que é abordada por Onuf (1998). Em linhas gerais, um ato de fala pode ser definido como um discurso que influencia agentes além do orador a agirem. A estrutura mais comum deste ato consiste na asserção, demanda ou promessa de que determinado conjunto de assuntos existe ou pode ser alcançado. Além disso, os atos de fala podem ser classificados em três categorias: assertivos, diretivos e comissivos.

O discurso proferido por De Klerk em 02 de fevereiro de 1990 ocorreu durante a abertura de uma sessão do parlamento sul-africano. O tom do pronunciamento é estabelecido ainda nas primeiras frases do presidente, o qual afirma que as eleições de 1989 posicionaram o país no caminho para mudanças expressivas. Tais mudanças faziam referência, principalmente, ao entendimento de que a paz doméstica e a superação da crise econômica só poderiam ser alcançadas por meio de um acordo negociado entre os representantes de todas as parcelas da população sul-africana (De Klerk 1990).

I hope that this new Parliament will play a constructive part in both the prelude to negotiations and the negotiating process itself. I wish to ask all of you who identify yourselves with the broad aim of a new South Africa, and that is the overwhelming majority: let us put petty politics aside when we discuss the future during this Session. Help us build a broad consensus about the fundamentals of a new, realistic and democratic dispensation. Let us work together on a plan that will rid our country of suspicion and steer it away from domination and radicalism of any kind (De Klerk 1990, s.p.)⁷.

No trecho citado acima, pode-se perceber os esforços de De Klerk em construir uma nova imagem para o país e, também, uma nova identidade. Levando em consideração o pensamento de Wendt (1992) de que a identidade de um agente diz

⁷ “Eu espero que esse novo Parlamento desempenhe um papel construtivo tanto no prelúdio às negociações quanto no processo de negociação em si. Desejo pedir a todos vocês que se identifiquem com o amplo objetivo de uma nova África do Sul, e essa é a maioria esmagadora: deixemos as rixas políticas de lado quando discutirmos o futuro durante esta Sessão. Ajudem-nos a construir um amplo consenso sobre os fundamentos de uma distribuição nova, realista e democrática. Trabalhem juntos em um plano que livrará nosso país da desconfiança e o distanciará de qualquer tipo de dominação ou radicalismo” (tradução nossa).

respeito aos entendimentos que este possui de si próprio e dos demais, a ideia de De Klerk sobre uma “nova África do Sul” estava relacionada ao início de um novo padrão de comportamento que, por meio da realização de mudanças no ambiente interno, também seria refletida na postura internacional do país e romperia com a desconfiança por parte dos demais Estados.

Ao longo de seu discurso, De Klerk também tratou sobre questões de política externa, em especial acerca das mudanças ocorridas no cenário internacional com o fim da Guerra Fria. De acordo com o presidente, Pretória tinha convicção de que os interesses nacionais sul-africanos apenas poderiam ser alcançados por meio de relações estáveis com o restante do mundo. As novas dinâmicas internacionais haviam criado oportunidades para a África do Sul, principalmente no que dizia respeito às diferenças ideológicas que impediam a cooperação (De Klerk 1990).

No que concerne à nova configuração de poder mundial, De Klerk (1990) declarou que 1989 ficaria marcado na história como o ano em que o comunismo stalinista foi extinto. Para o presidente, o colapso de tal sistema econômico deveria servir como um alerta para os países africanos que persistiam em sua implementação. Assim, embora a retórica de luta antimarxista e anticomunista de década anterior tivesse sido superada, a característica da identidade sul-africana enquanto Estado capitalista continuou presente neste novo período.

Quanto às relações com a África Austral, De Klerk (1990) afirmou que a década de 1990 dava início a uma oportunidade única de superar os conflitos e as diferenças ideológicas do passado e desenvolver um programa conjunto de reconstrução. Dessa forma, um ambiente de estabilidade na região se mostrava necessário para impedir que a situação de fragilidade econômica se agravasse ainda mais. Para o governo sul-africano, os obstáculos que impediam uma coordenação com os Estados vizinhos haviam cessado, uma vez que posturas conflitivas haviam sido substituídas por outras de cooperação.

Nesse contexto, pode-se observar que, mesmo tendo abandonado o caráter agressivo de suas ações em relação aos países vizinhos, a África do Sul acreditava que deveria exercer um papel de porta-voz regional. Contudo, tal estratégia era desempenhada de modo não agressivo, visto que um dos principais objetivos do país nesse período era a consolidação de uma nova imagem no exterior. A identidade de função sul-africana, que na década anterior era caracterizada principalmente pelo

combate ao marxismo na região, assumiu aspectos de um líder regional por meio do compartilhamento de interesses com os demais Estados africanos.

A presidência de Mandela e a nova identidade sul-africana

A eleição de Nelson Mandela à presidência da África do Sul em 1994 representou o rompimento total com a política do *Apartheid* e deu início ao primeiro governo de maioria negra no país. A formalização da garantia de direitos iguais a todos os grupos étnicos da população, previstos pela nova Constituição, mudou um sistema que havia estado vigente por quase cinco décadas e que fornecia as bases tanto para o comportamento interno quanto para a postura externa do Estado sul-africano (Mendonça 2000).

Princípios como solidariedade internacional, democracia e paz passaram a ser os princípios norteadores presentes nos documentos oficiais que diziam respeito ao posicionamento externo sul-africano. Em termos de identidade estatal, este novo contexto representava uma considerável mudança em relação ao período anterior e uma ainda mais expressiva em comparação ao governo de P. W. Botha. Pode-se afirmar que a ascensão de Mandela ao poder gerou uma mudança na identidade pessoal ou corporativa do Estado sul-africano nos termos trazidos por Wendt (1999), cujo conceito foi discutido anteriormente. Isto se deve ao fato de que a distinção em relação aos demais Estados da região, que era baseada na permanência de um governo de minoria branca com bases na crença da superioridade racial, deixou de existir.

O enfoque dado à promoção dos direitos humanos e à democracia como base das relações internacionais sul-africanas durante o governo de Mandela também pode ser analisado por meio da aplicação do conceito de identidade de função de Wendt (1999). Tendo em vista que a observação dessa identidade só é possível em um contexto de interação com outros agentes, pode-se observar que, embora não tenha abandonado o perfil de líder regional e continental defendido durante a presidência de De Klerk, a África do Sul passou a utilizar sua experiência interna de sucesso na luta pela garantia dos direitos humanos como uma forma de assistir os países africanos que ainda enfrentavam dificuldades nesse aspecto.

De acordo com Van Wyk (2003), a África do Sul conquistou uma espécie de autoridade moral após 1994, o que proporcionou ao país mais oportunidades de

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

desempenhar um papel internacional expressivo. O governo sul-africano desenvolveu uma imagem própria de porta-voz de uma “política externa benigna”, a qual era baseada em sua longa lista de princípios norteadores. Entretanto, cabe destacar que sua identidade como símbolo da democracia e mediador internacional foi acompanhada de algumas contradições, em especial no que diz respeito ao direito internacional e à prática da diplomacia preventiva.

Ademais, cabe discutir as repercussões do ingresso da África do Sul em organizações multilaterais do continente africano. No caso da Organização da Unidade Africana, a admissão do país em 1994 representou mais um passo na construção da liderança sul-africana. Especialmente por meio da defesa do conceito de “renascimento africano”⁸, Pretória defendia concomitantemente o fortalecimento de práticas democráticas na África e medidas de liberalização econômica, posicionando-se como um intermediário entre o continente e os países mais desenvolvidos. Era levantada a necessidade de estabelecimento de uma agenda comum, a qual tratasse tanto de temas como vicissitudes econômicas quanto de questões relacionadas à estabilidade interna dos países africanos (Van Wyk 2003).

Dessa maneira, torna-se possível tratar as alterações na postura externa da África do Sul com a utilização do conceito de identidade coletiva, definido por Wendt (1999) como um processo de identificação entre um agente e os demais. Ao advogar pela importância das relações entre os países africanos e se posicionar de forma contrária à intervenção ocidental no continente, a África do Sul demonstrou haver superado as antigas barreiras em relação aos demais Estados africanos, criando um ambiente propício à formação de uma identidade coletiva. Wendt (1999) lembra que tal identidade pode estar restrita a domínios específicos, tais como os abarcados no âmbito da Organização da Unidade Africana (OUA).

A entrada na SADC também desempenhou um papel essencial no processo de mudança da identidade sul-africana. Sua organização antecessora, a Conferência para a Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC), havia sido criada para reduzir os danos causados pela política externa agressiva de Pretória, direcionada aos países da região. Na década de 1990, sob um novo arcabouço institucional, a

⁸ Em 1996, em um discurso que foi posteriormente chamado de *I am an African*, o vice-presidente sul-africano, Thabo Mbeki, sinalizou ao Parlamento Sul-africano a emergência de uma nova identidade coletiva com a África, o que contrastava com a identificação com a Europa e com o Ocidente do governo anterior (Van Wyk, 2003).

Comunidade aceitou o ingresso da África do Sul, uma vez que a condição de transição para um regime de governo democrático havia sido respeitada (Van Wyk 2003).

Considerações finais

Pode-se perceber, levando em consideração as ideias de Wendt (1999), que o processo de construção da identidade sul-africana culminou na exteriorização das fronteiras internas que dividiam a minoria branca e as demais parcelas da população. Dessa forma, de modo semelhante ao que o *Apartheid* lograva êxito em limitar as possibilidades de ação da população negra sul-africana e, por consequência, em intensificar sua exclusão, a política de Estratégia Total foi bem-sucedida em seu intuito de aprofundar a dependência já existente dos países vizinhos em relação à África do Sul e, assim, diminuir os riscos de uma possível interferência em seus assuntos internos.

Cabe lembrar que, apesar de seu sucesso inicial, a política de Estratégia Total foi afetada pelo crescimento da condenação internacional do regime do *Apartheid*, especialmente na segunda metade da década de 1980. Dentre os principais fatores, podem ser destacadas a intensificação das sanções econômicas por parte da ONU e de países ocidentais e a perda de relevância da retórica anticomunista. Por tais razões, a manutenção tanto da estratégia de política externa quanto do próprio regime se tornou cada vez mais onerosa, o que não era viável em um cenário de severa crise econômica.

Quando De Klerk ascendeu à presidência do país em 1989, o contexto regional havia sofrido mais alterações, especialmente após a independência da Namíbia. A margem de manobra da África do Sul no Sistema Internacional também havia sido reduzida, levantando à necessidade um redirecionamento de sua política externa. Em linhas gerais, seus maiores objetivos passaram a ser o fortalecimento das relações regionais e a dissociação da imagem do país do comportamento adotado na década anterior.

Ademais, é possível observar a importância dos discursos na análise de política externa. Apesar de o enfoque maior do discurso de De Klerk estar direcionado às mudanças internas que ocorreriam no país, também houve repercussões no nível externo. O término da diferenciação da África do Sul em termos de identidade em relação aos demais países africanos facilitou o aprofundamento de suas relações

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

regionais. Além disso, a descriminalização do CNA possibilitou o início de uma maior articulação do grupo, o que incluiu o estabelecimento de conexões internacionais mais consolidadas.

A partir de 1994, durante a presidência de Nelson Mandela, a política externa sul-africana começou a ser pautada na defesa dos direitos humanos em âmbito internacional, bem como na promoção dos valores de paz e democracia. Nesse contexto, observa-se a utilização do exemplo da África do Sul no que tange à superação dos problemas relacionados aos direitos básicos de sua população como uma forma de embasar sua ação externa no sentido de auxiliar outros governos que enfrentassem situações similares.

Com a formalização do fim do *Apartheid* e o início do primeiro governo de maioria negra, nota-se uma mudança mais expressiva na identidade do Estado sul-africano, a qual havia iniciado no período anterior. Nesse sentido, houve um rompimento completo com a ideia de excepcionalidade da África do Sul – que era baseada na visão do país como um braço europeu no continente africano –, tendo em vista o começo de uma maior identificação com os países da região, tanto politicamente quanto em termos de cooperação econômica. O fim do regime permitiu uma reinserção de peso da África do Sul à comunidade internacional. Entretanto, cabe destacar que tal transição teve impacto imediato apenas no âmbito político, uma vez que a maior parte população negra continuava à margem do desenvolvimento econômico do país.

Ainda, além de inaugurar um novo momento da política externa da África do Sul, a ascensão do CNA ao poder representou o fim do isolamento internacional do país. Podem ser elencados elementos como a suspensão das sanções econômicas anteriormente impostas por países e organizações ocidentais, bem como o ingresso do país em organizações multilaterais na África, como a OUA e a SADC. Este último aspecto possui influência direta na construção de uma identidade coletiva por parte da África do Sul, fato que não era observado até então. Assim, começaram a ser identificados interesses comuns com os demais países do continente – como o desenvolvimento econômico da região –, o que gerava ações de política externa destinadas à busca de tais interesses.

Entretanto, também se fazem necessárias algumas observações em relação às controvérsias e ao ceticismo gerados pelo posicionamento internacional da África do Sul pós-1994. Tendo em vista o passado intervencionista do país, alguns países africanos receavam que uma postura sul-africana mais neutra pudesse servir como

disfarce para o alcance de outros objetivos, em uma espécie de agenda secreta. Além disso, argumentava-se que os discursos de Mandela representavam mais uma identificação dos problemas existentes no continente do que reais soluções para tais questões.

É inegável que houve mudanças expressivas na identidade do Estado sul-africano durante o período sob análise. O governo de Mandela concluiu o processo de redefinição da imagem do país iniciado durante o mandato de De Klerk, o que refletiu diretamente nas ações de política externa conduzidas pelo país. Na visão construtivista, a análise de política externa não está relacionada somente a uma previsão do comportamento futuro dos atores ou ao processo de formulação de suas diretrizes, mas sim ao processo de construção e redefinição das identidades dos agentes e em como estes se percebem em relação aos demais.

Recebido em 14 de dezembro de 2021. Aprovado em 10 de janeiro de 2022.

Referências

ALDEN, C.; LE PERE, G. (2004). “South Africa's post-apartheid foreign policy: from reconciliation to ambiguity?”. *Review of African Political Economy*, 31, 100.

DAVIES, R.; O'MEARA, D. (1985). “Total strategy in Southern Africa: an analysis of South African regional policy since 1978”. *Journal of Southern African Studies*, 11, 2.

DE KLERK, F. (1990). “F. W. de Klerk's speech at the opening of Parliament 2 February 1990”. Pretória: The Nelson Mandela Foundation.

DÖPCKE, W. (1998). “Uma nova política exterior depois do apartheid? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974 – 1998”. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 41, 01.

DU PISANI, A. (1994). “South Africa and the region”. In: *From pariah to participant: South Africa's evolving foreign relations 1990-1994*. Greg Mills. Johannesburg: South African Institute of International Affairs.

EDLER, D. (2011). “Identidade, Política Externa e os Discursos sobre História na Ucrânia”. In: III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, São Paulo, Associação Brasileira de Relações Internacionais.

Da estratégia total à *New South Africa*: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1978-1999)

EVANS, G. (1999). "South Africa's foreign policy after Mandela Mbeki and his concept of an African renaissance". *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 88, 352.

GELDENHUYS, D. (1981). "Some Foreign Policy Implications of South Africa's "Total National Strategy", with particular reference to the "12-point plan"". *The South African Institute of International Affairs*.

GELDENHUYS, D. e KOTZÉ, H. (1985). "P.W. Botha as decision maker: a preliminary study of personality and politics". *Politikon*, 12, 01.

GRAHAM, M. (2012). "Foreign Policy in Transition: The ANC's Search for a Foreign Policy Direction during South Africa's Transition, 1990–1994". *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 101, 05.

MANDELA, N. (1993). "South Africa's Future Foreign Policy". *Foreign Affairs*, 72, 05.

MENDONÇA, H. (2000). "South African Foreign Policy, 1945-1999". In: *Brazilian Views on South African Foreign Policy*. Samuel Pinheiro Guimarães. Brasília, FUNAG.

ONUF, N. (1998). "Constructivism: A User's Manual". In: *International Relations in a Constructed World*. Vendulka Kubáľková, Nicholas Onuf e Paul Kowert. Armonk: M. E. Sharpe.

PEREIRA, A. (2007). "África do Sul e Brasil: Dois Caminhos para a Transição ao Pós-Guerra Fria – 1984-1994". Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, *Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre.

RIZZI, K.; SCHÜTZ, N. (2014). "Política Externa da Nova África do Sul: Reinscrição e Afirmação Regional". *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, 3, 5.

VALE, P.; MASEKO, S. (1998). "South Africa and the African Renaissance". *International Affairs*, 74, 02.

VAN WYK, J.K. (2004). "South Africa's post-apartheid foreign policy: a constructivist analysis". *Politeia*, 23, 3.

WENDT, A. (1992). "Anarchy is what States Make of It". *International Organization*, 46, 2.

WENDT, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.